



وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية — المرجع:.....11.....

قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الجماعات المحلية و دورها في ترشيد السياسة العمرانية

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: العلوم السياسية و العلاقات الدولية — التخصص: الإدارة المحلية

من إعداد الطالب(ة): — تحت إشراف الأستاذ:

دحمان محمد — **بوعلام حمو**

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ:............**بلخـير محمـد بافضــل**........ .....رئيسا

الأستاذ:...............**بوعــلام حمــو**...............مشرفا مقررا

الأستاذ:..........**أبصيـر أحمد طالـب**....................مناقشا

السنة الجامعية: **2019/2018**

نوقشت يوم:**2019/07/04**

شكر و عرفان

الشكر الأول للذي علم بالقلم علم الانسان ما لم

يعلم و نحمد سبحانه على إعانته لي في إتمام هذه المذكرة

و أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي المشرف

الأستاذ المحترم حمو بوعلام على قبوله الإشراف على هذه المذكرة

والذي لم يبخل عليا بإرشاداته و توجيهاته القيمة

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر لكل من ساعدني

في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد

و أخص بالذكر زوجتي الكريمة

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى السادة الأساتذة

أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه

المذكرة كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى كل

أساتذة و موظفي كلية الحقوق و العلوم السياسية

الإهـــــداء

إلى من تعجز الكلمات عن ذكر مأثرها

إلى من حلما أن يرياني أتخطى درجات العلم و النجاح

إلى الذين لن أوفيهما حقهما مها قلت فيهما

إلى أمي رحمها الله

و أبي أطال الله في عمره

إلى كل أفراد عائلتي زوجتي الكريمة التي شجعتني

ولم تبخل علي بشيء أعانها الله

إلى إبنتي عائشة أميرة

إلى كل الزميلات و الزملاء الذين تركو بصماتهم في

حياتي الذين يؤمنون بأن الأخلاق لا بد أن تسبق العلم

و أن تكون قاعدة إذ لا ينفع علم بلا أخلاق

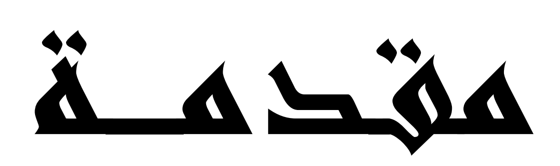
زياني الهواري-دهيليس حياة-حقيقي بوعلام-صياد جمال

بن علي محمد

إلى كل من جمعني بهم قسم واحد

إلى كل طلبة قسم العلوم السياسية عامة

و إدارة محلية خاصة


مقدمة

مقدمـة:

يعتبـر العمـران المـرآة العاكسـة للدولـة، كمـا يبـين مـدى تطورهـا و مسـتوى الحضـارة فيهـا، لـذلك تسـهر جميـع الـدول مـن أجـل وضـع مقـاييس تسـتجيب لهـا البنايـات، بغيـة اظهـار الوجـه الحسـن لهـا، و متـى كانـت الـدول متطـورة كـان مسـتوى العمـران فيهـا متطـور، و العكـس فـي حالـة الدولـة المتخلفـة، التـي تعـرف حالـة مـن الفوضـى فـي المجـال العمرانـي. و الجزائـر لا تخـرج عـن هـذا النسـق، فمنـذ الاسـتقلال أصـدرت السـلطات العديـد مـن النصـوص القانونيـة، و إذا أردنـا مسـايرة التطـور التـاريخي لقـوانين التهيئـة العمرانيـة فـي الجزائـر منـذ الاسـتقلال، فقـد صـدر الأمـر 157/62 المـؤرخ فـي 1962/12/31 الـذي يـنص علـى مواصـلة العمـل بـالقوانين الفرنسـية السـائدة باسـتثناء مـا يتعـارض مـع السـيادة الوطنيـة أو يشـمل قواعـد التمييـز العنصـري، و لـذلك تـم الاسـتمرار فـي العمـل بالمرسـوم الفرنسـي الصـادر فـي 31 ديسـمبر 1958 إلـى غايـة صـدور الأمـر 75-67 المـؤرخ فـي 26 سـبتمبر 1975 المتعلـق برخصـة البنـاء و رخصـة التجزئـة، و هـو أول نـص تشـريعي يصـدر عـن الدولـة الجزائريـة فـي هـذا المجـال، و بعـدها صـدرت مجموعـة مـن النصـوص القانونيـة حـاول مـن خلالهـا المشـرع التـدخل و عـلاج المسـائل المتعلقـة بالبنـاء، بغـرض تنظـيم العمـران و منحـه النسـق الجمـالي الـذي يعبـر عـن الهويـة الجزائريـة العمرانيـة، و التـي تشـكلت بمـرور العصـور و الأزمنـة و كـذا تـراكم الخبـرات و الاحتكـاك بالسـكان الـذين اسـتوطنوا الجزائـر و تركـوا مـوروثهم و آثـارهم فـي المجـال العمرانـي، سـواء فـي العصـر الرومـاني الـذي مـا تـزال آثـاره شـاهدة، أو فـي فتـرة الفتوحـات الاسـلامية التـي خلفـت هندسـة جميلـة و عمرانـا راقيـا، و بـالموازاة مـع ذلـك، فقـد فرضـت الحكومـة الجزائريـة جملـة مـن القيـود علـى تشـييد البنايـات، حيـث أن أي بنـاء فـي محـيط عمرانـي أو منطقـة عمرانيـة جديـدة يجـب أن يسـتجيب لمجموعـة مـن المقـاييس و القواعـد التقنيـة المحـددة مسـبقا مـن قبـل المشـرع مضـبوطة بقواعـد تنظيميـة، و فـي ذات الاطـار فـإن أي توسـع فـي التجمعـات السـكانية أو إنشـاء المـدن الجديـدة يكـون وفقـا لمخططـات تقنيـة تسـهر عليهـا الجهـات الاداريـة و هـذا للمحافظـة علـى المحـيط و عناصـره الطبيعيـة، و مـن أجـل مكافحـة البنـاء الفوضـوي و مـا يصـاحبه مـن أخطـار، و مـن أجـل تحسـين الوجه الجمالي للمدن و التجمعات السكانية الحضرية.

وتعد الجماعات المحلية دستوريا وتشريعيا، الهيئات المعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أهدافها الأساسية إدارة الشؤون المحلية للسكان وضمن هذه الأهداف تهيئة المجال الجغرافي آخذة بعين الاعتبار السياسة الوطنية العمرانية، فالبلدية لها أهمية بالغة في ترتيب السلم الإداري الجزائري، فهي تمثل قاعدة اللامركزيــة، حيــث اتجهــت الجزائــر لان يكــون لهــا نظــام إداري لا مركــزي فــي إدارة الولايــات (المــدن و البلــديات)، إذ أصــبح هــذا النظــام مــن مظــاهر الدولــة الحديثــة، الــذي يتصــل اتصــالا مباشــرا بتوزيــع وظائفهــا علــى الأجهــزة الاداريــة مــن خــلال الاســلوب اللامركزيــة، الــذي يــوزع الوظيفــة الاداريــة بــين الســلطة المركزيــة و بــين المجــالس المحليــة القائمــة فــي نطــاق إقليمــي للاضــطلاع بالأعبــاء التــي هــي بالأســاس مــن المســؤوليات العامــة للدولــة، خصوصــا مــا تعرفــه الممارســة الاداريــة مــن مســتجدات تكنولوجيــة و رقميــة والتــي أصــبح مــن غيــر الممكــن عزلهــا عــن تــأثيرات العولمــة التــي بــدورها أعطــت مفهومــا جديــدا للمفــاهيم الإداريــة و العمرانيــة، و الجزائــر إحــدى الــدول التــي أصــبحت الممارســة الإداريــة بعــد دخولهــا مرحلــة الانفتــاح مرتبطــة ارتباطــا وثيقــا بالاعتمــاد علــى التقنيــة خاصــة فــي المجــال العمرانــي الــذي أصــبح يرتكــز علــى التقنيــة الحديثــة، كالمعلومــات الجغرافيــة و الاستشــعار عــن بعــد، كأســاس لإحــداث التنميــة المحليــة، و كــنمط لترســيخ الحوكمــة الرشيدة.

فــي المقابــل ورثــت الجزائــر وضــع اقتصــادي هــش، و اجتمــاعي متــدهور، تمثــل فــي مظــاهر تفكيــك النســق الاجتمــاعي، التوســعات الفوضــوية، أزمــة النقــل، تهمــيش الضــواحي، افتقــاد الجانــب الجمــالي و البيئــي لأغلــب المراكــز الحضــرية، البطالــة، تــردي الخــدمات الحضــرية، كــل هــذا أدى إلــى مواجهــة التحــديات المتمثلــة فــي النمــو الحضــري المتســارع، و كيفيــة إنشــاء مــدن تغطــي العجــز المســجل فــي الســكن و حــل مشــكلة فقــر المدن، خلق الثروة، خدمات حضرية ملائمة باعتماد الحكم الراشد.

ولتحقيق أهداف السياسة العمرانية الوطنية أناط بها المشرع جهة الإشراف على أدوات التعمير، فهي متواجدة في جميع أطوار هذه العملية، كتحضير إعداد المخططات العمرانية المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، بحيث لا يوجد بلدية على مستوى الوطن غير مغطاة بمخطط توجيهي

للتهيئة والتعمير، والذي يترجمه واقعيا مخطط شغل الأراضي، والمسؤولية الأساسية في إعداد هذه المخططات ترجع الى البلدية لأن دور الولاية مقتصر على المصادقة فقط، يقول الدكتور يسري عزام " إن التشريعات المنظمة للعمران و الإدارة المحلية والبيئية من الآليات الأساسية المؤثرة في مستوى التحضر لما تفرضه من ضوابط و معايير، الغرض منها الارتقاء الجمالي و ضمانا لاستمرارية الأهداف التنموية المختلفة".

أهمية الموضوع:

من الناحية العملية: فنظرا للدور الكبير التي تلعبه الجماعات المحلية في حياة المواطن، فقد سخرت الدولة الجزائرية باعتبارها الشريك الاساسي في الادارة المحلية لها كل الامكانيات حتى يتسنى لها ان تقوم بهذا الدور، من تحسين الظروف الحياتية للمواطن في كل المجالات عامة، و المجال العمراني المحلي خاصة، حيث أصبحت المسؤولية كبيرة في عاتقها (الجماعات المحلية)، في كيفية إنشاء مدن تغطي العجز المسجل في السكن، حل مشكلة التوسعات الفوضوية، مشكلة تهميش الضواحي و افتقاد للحس الجمالي و البيئي للمدن وذلك بالاعتماد على الحكم الراشد.

أما من الناحية العلمية: فإن للأهمية التي تكتسيها الحوكمة الرشيدة المحلية في ضبط و تنظيم المجال بالمدن و التجمعات العمرانية، و الدور الذي يلعبه التوجيه و التنسيق و تحقيق الإنسجام بين أنشطة المتدخلين في ميدان التهيئة و التعمير، تعطي للتخطيط العمراني طابع الأولوية و الأسبقية في خدمة المجهود الذي تبذله الجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والعمرانية.

أهداف إختيار الموضوع:

1- فهم إلى أي حد ترتبط السياسة العمرانية و الجماعات المحلية بالحوكمة المحلية الرشيدة.

2- معرفة دور التخطيط في التنمية بشكل عام، و التخطيط للتنمية العمرانية بشكل خاص.

3- إبــراز دور الأدوات و مخططــات التهيئــة و التعميــر فــي ترشــيد السياســة العمرانيــة للجماعات المحلية.

مبررات إختيار الموضوع:

ترجع أسباب إختيار الموضوع إلى أسباب ذاتية و أخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية:

رغبتــي فــي دراســة هــذا الموضــوع، لأنــه موضــوع شــكل اهتمامــا متزايــدا فــي الســنوات الأخيــرة مــن خــلال الملتقيــات و البحــوث و القــوانين الصــادرة و ضــرورة اســتعمال المخططــات و أدوات التهيئــة و التعميــر مــن أجــل تحقيــق تنميــة محليــة مبنيــة علــى العقلانية و الحكم الراشد خاصة في المجال العمراني.

الأسباب الموضوعية:

- انتشار المدن و الأحياء العمرانية على حساب الأراضي الصالحة للزراعة.
- ســوء وضــعية المــدن الجزائريــة فــي أغلــب المجــالات، و انعكــاس ذلــك علــى الحيــاة اليوميــة للمواطن.
- عــدم الإنســجام العمرانــي و الانتشــار الكثيــف للبنــاءات الفوضــوية، و بالتــالي الرغبــة فــي تســيير السياســة العمرانيــة المحليــة بشــكل عقلانــي يســتند إلــى الحوكمــة المحليــة الرشــيدة في تسيير هذا المجال الحساس.

إشكالية الدراسة:

مــن خــلال كــل مــا طرحنــاه، فقــد جــاءت هــذه الدراســة لتلقــي الضــوء علــى الــدور المهــم للجماعــات المحليــة فــي ترشــيد السياســة العمرانيــة، ومــن هنــا فقــد تمحــور ســؤالنا الرئيســي فيما يلي:

إلى أي مدى يكمن دور الجماعات المحلية في ترشيد السياسة العمرانية ؟

- و تحت هذه الإشكالية تم إدراج التساؤلات الفرعية التالية:

التساؤلات الفرعية:

- ما مفهوم الحوكمة الرشيدة وعلاقاتها بالجماعات المحلية ؟
- ما أثر السياسة و التخطيط العمراني على التنمية المحلية ؟
- مـا هـو دور أدوات أو مخططـات التهيئـة و التعميـر فـي ترشـيد السياسـة العمرانيـة المحلية؟

فرضيات الدراسة:

1-الحوكمـة الرشـيدة هـي عبـارة عـن توجيهـات سياسـية عامـة و محليـة تهـدف إلـى تحقيـق تنمية محلية.

2-توجد علاقة وطيدة بين السياسة و التخطيط العمراني و بين التنمية المحلية.

3-تعتبـر مخططـات التهيئـة والتعميـر مـن أهـم الأدوات فـي ترشـيد السياسـة العمرانيـة المحلية.

منهج دراسة الموضوع:

إن طبيعـة الموضـوع قيـد الدراسـة وضـعنا أمـام عـدة متغيـرات (الحوكمـة المحليـة الرشـيدة، السياسـة العمرانيـة و الجماعـات المحليـة) فرضـت علينـا توظيـف منـاهج مختلفـة و التي تتمثل في :

الدراسات الوصفية:

ذلـك لإبـراز الصـلة بـين المفـاهيم و الجزئيـات المتعلقـة بإظهـار دور الجماعـات المحليـة فـي ترشـيد السياسـة العمرانيـة، و مـن أجـل بسـط الموضـوع و بالتـالي يسـاعد ذلـك على الفهم بصورة أفضل، و كذلك قمنا بتحليل النصوص القانونية.

المنهج التاريخي:

لقد تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال تتبع المراحل و الطوارئ التي مرت بها السياسة العمرانية، و العمران بصفة عامة للجزائر قبل و بعد الاستقلال.

مقاربات الدراسة:

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على عدة مقاربات:

1-المقترب المؤسسي: لإبراز شكل الجهاز المسؤول عن تشكيل السياسة العمرانية المحلية.

2-المقترب البنائي الوظيفي: لشرح العلاقات الوظيفية بين مختلف البنى و التي تشرف على تنفيذ السياسة العمرانية.

3-المقترب القانوني: لتحليل مختلف التشريعات العمرانية التي تضم السياسة، منها و على الخصوص أدوات التهيئة و التعمير.

صعوبات دراسة الموضوع:

- قلة المراجع المتخصصة، و بالتالي صعوبة تحصيل المادة العلمية التي تدرس السياسة العمرانية، و في نفس الوقت كثرة النصوص القانونية و التنظيمية و تنوعها و تناثرها، مما صعب الاضطلاع عليها بشكل دقيق.
- و ان موضوع الدراسة هو مجال لعدة فروع علمية تتطلب التعامل معها بحذر حتى يتم أنجاز هذا موضوع من منظور سياسي و ليس اجتماعي أو قانوني.

ومع ذلك حاولنا أن نحيط بقدر ممكن بموضوع الدراسة.

تقسيمات الدراسة:

للإجابة على الإشكالية و كذا التساؤلات الفرعية، اعتمدنا على خطة تتكون من مقدمة و ثلاثة فصول ثم خاتمة وهي كما يلي:

في الفصل الأول الإطار النظري و المفاهيمي تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث تضمن المبحث الأول الإطار النظري للحكم الراشد بصفة عامة و الحوكمة المحلية الرشيدة

بشكل خاص، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه التنظيم الإداري للبلدية تم تطرقنا في المبحث الثالث إلى التنظيم الإداري للولاية.

أما الفصل الثاني فقد أبرزنا علاقة السياسة العمرانية بالجماعات المحلية و بدوره قسمناه إلى مبحثين، ففي المبحث الأول تطرقنا إلى أثر السياسة العمرانية على التنمية المحلية، أما في المبحث الثاني تناولنا التخطيط للتنمية و التنمية العمرانية المحلية.

في الأخير تطرقنا في الفصل الثالث إلى دور أدوات (المخططات) التهيئة و التعمير في ترشيد السياسة العمرانية المحلية و قد قسمناه إلى ثلاثة مباحث، ففي المبحث الأول تطرقنا إلى تطور السياسة العمرانية في الجزائر، أما في المبحث الثاني فخصصناه للمخطط التوجيهي للتهيئة و العمرانية(PDAU)، وفي الأخير خصصنا المبحث الثالث للمخطط شغل الأراضي(POS).

و ختمنا الدراسة بخاتمة و قد تم الحديث فيها عن ما توصلت إليه الدراسة من نتائج و بالدور البارز الذي تلعبه الجماعات المحلية في ترشيد السياسة العمرانية عن طريق مخططات التهيئة و التعمير.

الفصل الأول

الإطار النظري و المفاهيمي

تمهيد:

إن التطور الحديث الذي شهدته معظم المجتمعات، أدى إلى تزايد حجم المطالب والضغوطات على الدولة، مما أدى إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات واخفاق تنفيذ العديد من السياسات التنموية، وهو ما فرض مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية من طرف عدة مؤسسات دولية من أجل وضع هذه المطالب ضمن سياسات تنموية ناجحة، كما دفع ذلك بالعديد من الدول إلى محاولة تطبيق أسلوب الحكم الديمقراطي وتجسيد الحكم الراشد من أجل تحقيق الفاعلية في الشؤون العامة، حيث أصبحت الدول في إطار تطبيق سياسة مفهوم الحكم الراشد تعمل، على توسيع قاعدة الإصلاح و المشاركة الذاتية للفرد في شؤون المجتمع، الذي أصبح له دورا رئيسيا في إطار دولة القانون على جدول أولويات المجتمع الإنمائية.

المبحث الأول: الإطار النظري للحكم الراشد(الحوكمة المحلية الرشيدة)

إن فهم معنى الحكم الراشد لا يمكن أن يتم إلا من خلال منظوره التاريخي، إذ لا يمكن تجاهل الدور الذي لعبه خاصة مع التنامي الحاصل في الادراك بأن عامل النجاح أو الإخفاق يتوقف على مدى رشادة أسلوب الحكم.

المطلب الأول: التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد(الحوكمة المحلية الرشيدة)

يحتل الحكم الراشد كمفهوم مكانة بارزة في عالمنا المعاصر، فرغم حداثة المفهوم إلا أن له خلفية تاريخية تعود لأبعد من قرون.

الفرع الاول: نشأة الحكم الراشد:

تعود الجذور الفلسفية لظهور مفهوم الحكم الراشد إلى مختلف التصورات الفكرية في العهد القديم والتي عرفتها مختلف الأنظمة البشرية وأبرزها ما يلي(1):

(1) وليد خلاف، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي"، مذكرة ماجستير، تخصص الديمقراطية و الرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2009-2010، ص.20.

مصطلح الحكم (Gouvernance) وظف منذ قرون في لغات متعددة، فقد استعمل في القرن الثاني عشر في فرنسا للإشارة إلى إدارة شؤون مقاطعة تحت سلطة إقطاعي يدير شؤونها المالية والعسكرية والقضائية نيابة عن الملك ، في حين برز مفهوم الحكم في العصور الوسطى لدى المؤرخين الانجليز لتمييز مؤسسة السلطة الإقطاعية، وفي سنة 1840 فان ملك مملكة بيد مونت وسردينيا تشارلز ألبرت استخدم مصطلح(Buon governo) ، كإطار لحل مشكلة الكساد الاقتصادي وسوء التسيير الذي حل في المملكة آنذاك[1]، غير أن هذا المفهوم ظهر مرة أخرى في الربع الأخير من القرن العشرين في اللغة الانجليزية ليعبر عن عمل الشركات والمنظمات في خضم التطورات العالمية المتسارعة، وفي نفس الفترة أي في نهاية عقد الثمانينات أعيد استخدام التعبير من قبل المؤسسات الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وذلك للتعريف بمعايير السياسة العامة الجيدة للبلدان المطبقة لبرامج وسياسات التعديل والإصلاح، إلا أن هذه السياسات وبرامج التعديل الهيكلي، إعادة الجدولة الخصخصة الإصلاحات المالية و النقدية لم تحقق الأهداف، وقد تعرضت للنقد من قبل الدول من جهة، كما أنها لم تهتم بالبعد الاجتماعي للمواطنين، وهذا ما يتضح من خلال فرض سياسات التقشف التي ساهمت في تدني المستوى المعيشي للأفراد، مع ما ينجر عنها من انعكاسات سلبية ذات آثار سياسية واقتصادية وأمنية خطيرة، ويركز برنامج الأمم المتحدة في إدارة المجتمعات من خلال الحكم الجيد على ثلاثة اتجاهات، الاتجاه السياسي وهو ما يتعلق بشرعية السلطة السياسية، والاتجاه التقني الذي يدور العمل فيه حول عمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها وفاعليتها، و الاتجاه الاقتصادي- الاجتماعي ويقصد به كل ما تعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاله عن الدولة[2]، وكذلك طبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها على المواطنين وطبيعة علاقاتها الخارجية من جهة أخرى، وقد أصبح بذلك مفهوم الحكم متداولا في أدبيات

(1) وليد خلاف، نفس المرجع، ص.20.

(2) شهيناز ورشاني، "الحكم الراشد و متطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر"، مذكرة ماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص.8.

السياسة وفي النقاشات الفكرية العالمية منذ التسعينات من القرن الماضي ، الحكم العالمي :حكم بدون حكومة كما عبر عنها James roseau & Ernest (1993) و الحكم الحديث بتعبير Jan Kooi man (1993) ، والحكم الديمقراطي بتعبير James March et Johan Olsen (1995) كما أنشأ في لندن مركز دراسة الحكم العالمي عام (1992) ، ومن جهة أخرى أسست منظمة الأمم المتحدة لجنة الحكم العالمي عام (1995).

وهكذا فان أهمية الحوكمة تزايدت نتيجة اتجاه كثير من الدول إلى النظم الرأسمالية، التي يكون الاعتماد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة، لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي(1)، خاصة وأن ارتقاء هذا الموضوع إلى صدارة الاهتمامات الدولية، هو نتيجة تضافر عوامل متعددة، ومن المتوقع أن ينتج عنها ما يؤثر و بشكل كبير على أداء القطاع العام أو أداء القطاع الخاص على المستوى الوطني للدول من جهة، أو على إدارة الاقتصاد الدولي كافة، و بالرغم من أن مسائل إدارة الحكم المتعلقة بالقطاع العام تختلف عن تلك المرتبطة بالقطاع الخاص، وتختلف في موضوع إدارة النظام الاقتصادي الدولي، لكن يبقى الحكم السليم يشكل شرطا لازما لعملية النمو المستديم (2).

الفرع الثاني :مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية(الحوكمة المحلية الرشيدة)

إن محاولة الانتقال بمفهوم الحوكمة من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي يسمح بالمقارنة بين المفهومين أي بين مفهوم الحكومة و الحوكمة، إذ أن الحكومة كمفهوم هي سلطة عمومية تتشكل من هرم يتكون من مجموعة أبنية إدارية و على رأسها الجهاز الحكومي الذي يحتكر القرار، أو بعبارة أخرى هي ما يشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة، والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة المالية، بينما مفهوم الحوكمة يجعل من مفهوم الحكومة مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب فاعلين آخرين يكتسون

---

(1) عبد الرزاق حبار، "الالتزام بمتطلبات لجنة بازل كمدخل لإرساء الحوكمة في القطاع المصرفي العربي: حالة دول شمال افريقيا"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة شلف–الجزائر، العدد السابع، ص.78.

(2) إبراهيم فريد عاكوم، "إدارة الحكم و العولمة: وجهة نظر اقتصادية"، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة: مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية للنشر،2006، ص ص. 7،8.

بدورهم أهمية بالغة كالشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين ومكونات المجتمع المدني، أي أن الحوكمة تشمل الحكومة، بالإضافة إلى هيئات أخرى عامة وخاصة لتحقيق نتائج مرغوبة، ويدل مضمون الحوكمة عن معاني متعددة دون التعبير عن معنى محدد، نظرا لدخوله في كل الاختصاصات وتميزه بأبعاد كثيرة، فالبنك الدولي يتعامل مع بعده الاقتصادي، بينما ترى الأمم المتحدة أن له بعدا إنسانيا، ومن وجهة نظر الباحث للحوكمة، يجد أنها في ظاهرها تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وادارتها لشؤون المجتمع وموارده وهو التعريف المقدم من طرف أغلب المنظمات الدولية، ومفهوم الحوكمة في واقع الأمر مفهوم قديم يدل بالأساس على آليات ومؤسسات تشترك في صنع القرار السياسي بما يتفق مع فلسفة العمل الديمقراطي، غير أنه ومنذ عقدين طرأ قصور على هذا المفهوم وأصبح يعني حكم تقوم به قيادات محلية منتخبة وأطر إدارية ذات كفاءة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، و ذلك برضاهم عبر مشاركتهم ودعمهم، وهناك عدة تعاريف محددة لمفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية أهمها:

الحوكمة المحلية الرشيدة :

وهي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1]، ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

1- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة.
2- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
3- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
4- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي[2].

(1) شهيناز ورشاني، نفس المرجع، ص.47.
(2) طاشمة بومدين، "الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، عدد 26، جوان 2010، ص.30.

كما تعرف الحوكمة المحلية بأنها "الطريقة القائمة على التجنيد التسلسلي للعمال من خلال إدخال أشكال المساهمة وخلق الوعي لدى الجماعة في الأقاليم القريبة من العاملين" والتي هي عبارة عن طوائف ريفية بلديات حسب الحالات، والهدف منها هو قيادة العاملين إلى نفس الإقليم والتجانس معه لتشخيص هذا الإقليم، كما تعبر الحوكمة المحلية "عن توجيهات سياسية عامة محلية للعاملين حول التنمية وتسيير محيطهم الاجتماعي"، فالحوكمة المحلية هي" نقطة انطلاق الاستراتيجيات الوطنية التي تربط النشاط والانجازات بالخطاب السياسي، وهي كذلك رهان إعادة توزيع سلطات العاملين ووسيلة قوية لدعم سلطات منظمة أو لإظهار سلطات أخرى" (1).

و"الحكم المحلي" بهذا المعنى: يشير إلى الطرق التي نفذت عملية صنع القرار على المستوى المحلي بها على المدى المعياري، و"الحكم المحلي الرشيد" : يعني أن عملية صنع القرار في ساحة الشؤون العامة المحلية هو بدرجات متفاوتة، تخضع للتدقيق والإشراف على المواطنين وهي مفتوحة وشفافة متجهة إلى الحكم والمشاركة، فالحكومات المحلية بهذا المعنى هي البعد الواحد في الحكم المحلي(2).

كما يمثل الحكم الراشد المحلي، الإطار المنظم والمعبر عن احتياجات وتطلعات السكان، وفي هذا الإطار وضع المفكر اندريه تالمان ستة مبادئ أساسية يسترشد بها للعمل الحكومي خاصة ما تعلق بإجراء حوار حقيقي مع سكان الأحياء:

1- معرفة الآليات التي تعمل داخل تلك الأحياء والتعرف عليها من خلال تقدير أوضاع السكان.

2 - البحث عن أشكال ملائمة لتصورات السكان عن طريق التمثيل الديمقراطي.

3 - تحويل العمل الحكومي ليصبح أكثر عمومية واقل قطاعية.

4- إخضاع الأنماط الحكومية للأنماط الاجتماعية.

---

(1) رياض طالبي،"التنمية الريفية المستدامة في اطار سياسات استخدام الموارد الطبيعية المتجددة :دراسة مقارنة بين الجزائر- تونس والمغرب"، مذكرة ماجستير غير منشورة، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس-سطيف،2010-2011، ص.123.

(2) شهيناز ورشاني، المرجع سابق، ص.47.

5- تصور ملائم لإمكانيات السكان و لاهتماماتهم[1].

الفرع الثالث: دوافع ظهور الحكم الراشد

تدرج أسباب ظهور مفهوم الحكم الراشد في هذه الفترة إلى عوامل سياسية وايديولوجية في العالم بعد انتهاء الحرب الباردة وزوال الاتحاد السوفياتي، والى عوامل أخرى ترتبط بدور الدولة خاصة بعد توجه العديد من الدول النامية لتبني المنهج الرأسمالي وظهور ما يسمى بالعولمة ، ومن هنا يمكن تقسيم دوافع ظهور الحكم الراشد إلى ما يلي[2]:

1- دوافع سياسية :وتتمثل الدوافع السياسية فيما يلي:

1-1- نهاية الحرب الباردة و تزايد الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد، حيث حضي هذا الأمر باهتمام واسع من قبل الدول المانحة والدول المتلقية، نظرا لبداية زوال الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية.

1-2- انهيار المعسكر الاشتراكية و ظهور ما يسمي بالنظام العالمي الجديد الذي ساعد على حدوث سلسلة من التصدعات في بنية العلاقات الاقتصادية الدولية وهيكلها، مما ساهم في تبني دول المعسكر الشرقي لإيديولوجيات يغلب عليها الطابع الليبرالية، وكذلك تنامي موجة العولمة والشمولية وتسرب القيم الديمقراطية عبر حدود الدول النامية والتي تمثل الهيمنة الاستعمارية الغربية على العالم، خاصة بعد ثورة تكنولوجيا المعلومات والخدمات الالكترونية، حيث أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد له تأثير سلبي على الأمن و الاستقرار الدولي، وأنه لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة بل أصبح يعصف حتى باقتصاديات الدول الأخرى[3].

(1) وليد خلاف، مرجع سابق، ص.46.

(2) نصر الدين لبال، "دور الحوكمة المحلية في إرساء المدن المستدامة"، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2011-2012، ص ص.23-25.

(3) شهيناز ورشاني، المرجع سابق، ص ص.10-11.

1-3- غياب الاستقرار السياسي ورؤى الإصلاح السياسي من جراء الاستبداد الغربي في كثير من الدول النامية، وانتشار الحروب الأهلية والطائفية والتي كانت سببًا للبحث عن آلية جديدة تلتزم بها تلك الدول للخروج من أزماتها.

1-4- روح النضال السياسي والاجتماعي الذي ظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كل أنحاء العالم ودعوة هذه المنظمات إلى إرساء مبادئ الديمقراطية و التشاركية في صنع القرارات العامة السياسية.

2- دوافع إدارية :

ومن بين الدوافع الإدارية ما يلي:

التغير الكبير في أداور الدولة وما نتج عنه من تحولات فكرية وثقافية، من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع المدني في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة تنفيذ المشروعات وادارتها وتوزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى مجرد شريك من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع ممثلين في القطاع الخاص والشركات المتعددة الجنسيات والمجتمع المدني هؤلاء الشركاء الذين أصبحوا يدعون إلى المزيد من فرض الرقابة والشفافية والمساءلة ويساهمون في وضع السياسات الإنمائية للدولة، ومن هنا لم تعد الدولة في الاقتصاد الحديث تلتزم على الوفاء بمتطلبات التنمية نظرا لتزايدها(1).

3- الدوافع الاقتصادية والمالية :وهي كما يلي:

3-1- بروز مجموعة من الظواهر الاقتصادية على الصعيد العالمي في عقد السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي، كالعولمة الاقتصادية وسرعة تبادل السلع والخدمات بفضل إلغاء الحواجز الجمركية والتي ساهمت بدورها في الكشف عن ضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها عمليات التنمية، مما أكسب فكرة الحكم الراشد أهمية كبيرة وتطورا بالغا(2)، ومن بين أهم هذه الظواهر ارتفاع عجز الموازنة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وقد كانت هذه الظواهر أكثر حدة على الدول

(1) المرجع نفسه، ص.11.

(2) المرجع نفسه، المكان نفسه.

النامية، مما أدى إلى عدم استقرارها الاقتصادي وكان سببا في ارتفاع نسبة المديونية و معدلات التضخم، وهو ما انعكس على القدرة الشرائية وزيادة حدة الفقر بها.

3-2- السرعة التي تخطوا بها عملية العولمة وتمويل التدفقات العمالية والتجارية، وبشكل خاص الخدمات المالية، وما أفرزته من تغيرات في الاقتصاديات الدولية، عن طريق توطين الشركات على الصعيد الدولي من جهة، وفتح الأسواق العالمية وضمان نمو التعاملات من جهة أخرى.

3-3- التأكد من أن إدارة الاقتصاد العالمي خلال العقود القليلة تواجه تغيرات بصورة جذرية، فقد أصبحت للعديد من البلدان النامية أطرافا في الاقتصاد العالمي الذي لا تنعكس أهميته في هذه الهياكل، مما أدى إلى العجز في تحقيق التماسك والاتساق في النظم المالية والتجارية، وأن القواعد والسياسات و الاجراءات التي تحكم هذه العملية لم تعد تتلاءم مع ما أفرزته ظاهرة العولمة من تغيرات على الساحة الدولية، ويرى بعض المفكرين إلى أن الليبرالية الجديدة التي وجهت برامج العمل للتنمية العالمية خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي لم تحقق الأهداف المرجوة منها بحيث لم يتحقق النمو الاقتصادي الموعود واستمر الفقر وعدم المساواة في العالم، وهو ما يفسر استمرار مشكلة الديون في الدول النامية في تأزم متصاعد، حتى في الفترات التي تم فيها تسجيل معدلات نمو اقتصادي، فكان من الواجب البحث عن استراتيجية جديدة تحقق التنمية(1).

3-4- فشل المساعدات المقدمة للدول النامية من طرف الدول المتقدمة في تحقيق أهدافها (الحد من الفقر وتعزيز التنمية والنمو المستدام)، بسبب ضعف القدرات الإدارية لحكومات البلدان الفقيرة، والتي اتسمت بالفشل في تلقي هذه المساعدات ومشاريع التنمية، وانتشار الفساد على نطاق واسع، وهو ما جاء في إحدى الدراسات الهامة للبنك الدولي، بأن هناك علاقة سلبية وعلى مدار العقود الحديثة بين المساعدات والنمو حيث أن بعض البلدان تلقت الكثير من المساعدات المالية الدولية

---

(1) المرجع نفسه، ص.12.

إلا أن مستوى الدخل فيها انخفض، بينما دول أخرى تلقت مساعدات قليلة مقارنة بالأولى إلا أن مستويات الدخل بها ارتفعت بشكل كبير، فهذه الدراسة أكدت على أن العديد من العوامل لها دورا كبيرا في عملية التنمية وليست القدرات المالية فقط وهو الأمر الذي جعل الجهات المانحة تعتبر أن الحكم الراشد أساسي لنجاح هذه المساعدات في العالم النامي، ومنذ ذلك الحين ارتبطت التنمية وتقديم المساعدات باعتماد الحكم الراشد في الدول النامية.

إضافة إلى ذلك هناك العديد من الأسباب الأخرى التي ساهمت في بروز مفهوم الحكم الراشد على الساحة العالمية أهمها:

1- انتشار الفساد السياسي كعقبة أمام الشفافية في الحياة العامة، وفقدان الثقة بالسياسيين مما شكل تهديدا قويا على حقوق الإنسان وخاصة في البلدان النامية.

2- الممارسات الغير ديمقراطية، وما ترتب عنها من مشاكل كبيرة للعديد من الدول، مما أصبح يشكل تهديدا كبيرا للقوانين القاضية بالمساواة في العدالة وفي التمثيل الجيد إضافة إلى الأداء السلبي للأحزاب السياسية والأفراد وانعدام الثقة بالمجالس السياسية وبالنشاطات التي تقوم بها.

3- عمليات الخصخصة التي جرت في الكثير من بلدان العالم والتي تخالف القانون والتوجه لبيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية.

4- سيطرت الطبقة الرأسمالية على الحكم في العديد من الدول المطبقة لمبادئ الليبرالية الجديدة، مما أدى إلى انقسام أدوار المجتمعات في تنمية الاقتصاد العالمي وتنمية الاقتصاد المحلي.

5- زيادة التبعية السياسية والاقتصادية للدول النامية للغرب الصناعي وهي الفترة التي شهدت اتساع الفرق بين مستويات المعيشة في البلدان الرأسمالية مرتفعة الدخل والبلدان النامية منخفضة الدخل.

6- إعادة النظر في برامج التنمية وفي المؤشرات الخاصة بتوزيع الدخل والضمانات الاجتماعية في سياق تنفيذ استراتيجيات اقتصادية للمؤسسات الدولية.

7- فشل العديد من السياسات المالية للدول وارتفاع معدلات التضخم، مما أثر بشكل سلبي على معدل النمو الاقتصادي، كما أن تخصيص مبالغ هائلة للإنفاق العسكري في العديد من الدول أدى إلى نقص الاستثمار و تراجع رؤوس الأموال الدولية.

8- التطورات الحديثة في المعرفة والتكنولوجيا وما يرتبط بها من إعادة تقسيم العمل الدولي، خاصة ما يتعلق بضعف جوانب الحكم وادارة الدولة[1].

المطلب الثاني: متطلبات ووسائل تجسيد الحوكمة المحلية الرشيدة و انعكاساتها

الفرع الأول :متطلبات تحقيق الحكم الراشد المحلي

على صعيد الإدارة المحلية فإن تحقيق حكم راشد محلي يتجاوز العلاقة التقليدية بين المواطن والحكومة لا يتوقف فقط في التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع معا، بل يتطلب ذلك التأكيد على قيم التمكين التي تسمح بقيام إدارة محلية رشيدة مؤسسة على قيم الديمقراطية ويستند ذلك إلى ما يلي[2]:

1- المشاركة الشعبية الفاعلة: والتي تضمن بدورها أن يكون للأعضاء المحليين على حد السواء حرية الرأي والتعبير في اتخاذ القرارات عن طريق المشاركة المحلية الواسعة والمبنية على شرعية حقوق الإنسان التي تضمن إضفاء الشرعية العامة على ما يتم التوصل إليه من سياسات محلية لتصبح هذه الأخيرة أكثر استقرار و استدامة[3].

2- حكم القانون ودولة المؤسسات: وذلك من خلال القوانين التي تستلزم تأمين و حماية الجماعات المحلية بشكل متساو وكذلك المساواة بينهم في العقاب بموجب القانون، كما يتوجب أن يوفر القانون الحماية للجماعات المحلية الأكثر ضعفا من الاستغلال والظلم وسوء المعاملة.

---

(1) المرجع نفسه، ص.13.

(2) نصر الدين لبال، المرجع سابق، ص ص.25-27.

(3) نظيرة دوبابي،"الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان،2009-2010، ص.147.

3- التوجه نحو الجماعية : حيث أن جميع المصالح الخلافية يتم التوسط فيها إلى إجماع واسع حول ماذا يعني النفع العام للوطن وللجماعات المحلية، وماذا تعني السياسات والإجراءات المتبناة لتحقيق ذلك.

4- العدل الاجتماعي: بحيث يكون لجميع المواطنين الفرصة لتحسين أوضاعهم من خلال وضع سياسات ذات أولوية لاستهداف تحسين أوضاع الفئات المحرومة من أجل ضمان إشباع حاجاتهم الأساسية وضمان أمنهم المجتمعي.

5- الفاعلية والكفاءة :فمفهوم الفاعلية والكفاءة يشمل قدرة الدولة على العمل في خدمة الصالح العام والالتزام بذلك، فالقدرة تحتاج إلى أشخاص متدربين على تقديم الخدمات المحلية العامة بروح مهنية.

6- الرؤية الاستراتيجية :أي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية المجتمع،من الواضح إذا أن مقومات الحكم الراشد تتمثل في تكامل عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني، إذ لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد دون تكريس المشاركة والمحاسبة والشفافية والعمل في ظل الديمقراطية وسيادة الشعب(1).

7- الشرعية :وذلك من خلال شرعية السلطة بما يحقق رضا وقبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات واجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

8- الحرص في التعامل مع الموارد : بما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد وحسن استخدامها لإشباع حاجات الأجيال الحالية، والأخذ بالاعتبار حاجات الأجيال المستقبلية.

9- البيئة السليمة : لضمان حماية البيئة وإعادة إحيائها وتجديدها من خلال تحقيق الاستدامة بالاعتماد على الذات.

---

(1) نظيرة دوبابي، المرجع السابق، ص.146.

10- الاستجابة: إذ تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها دون تحيز وتستند بذلك درجة المساءلة على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين مختلف الأجهزة المحلية.

11- التمكين والاقتدار: فتحقيق الوضع الأفضل للمجتمع وضمان البيئة الملائمة لإنجاح المبادرات المحلية يستلزم الإلمام بكافة القواعد الأساسية للمجتمع من أجل تحقيق هذا الأخير لغاياته المشروعة.

12- الشراكة: ويتطلب ذلك توفير أطر وآليات مؤسسية لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الأهلي المحلي ومؤسسات المجتمع، التي تتبنى علاقات متبادلة تسودها الثقة، كما تشمل الأعمال الطوعية والتعاون لتحقيق الأهداف المشتركة وكل ذلك يرفع من مستوى التنمية ويعزز الحكم الراشد المحلي.

13- المساءلة: يقصد بها تحميل الأفراد والمنظمات مسؤولية الأداء الذي يتم قياسه بأقصى قدر ممكن من الموضوعية، ويعرف "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي تُوجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، كما تتطلب المساءلة وجود حرية معلومات و أصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون.

ويقوم الحكم الراشد المحلي على العلاقة التفاعلية بين المجتمع والدولة والتي تتطلب حكومة وادارة مؤهلة تقنيا لتنظيم العلاقة بين هذه الأقطاب المنتجة لفعالية الخدمات المؤسساتية وتحسين معايير الإنتاج وتطوير سوق العمل وشرعية الوظائف الحكومية، كما يمثل إصلاح الدولة لمؤسساتها جوهر الحكم الراشد والتي تعتمد على الخصخصة والإصلاح المؤسساتي واللامركزية (الإدارة المحلية)، وفي هذا الإطار وضع البنك الدولي نموذجا للحكم الراشد المحلي يهدف إلى تسهيل عملية المشاركة وتوسيع قدرات الحكومة لتحسين مستوى تزويد المواطنين بالخدمات بالاشتراك مع المؤسسات الوطنية والدولية ومنظمات المجتمع المدني و المنظمات الغير حكومية، وقد ارتبط هذا البرنامج بما يلي:

1- استطلاعات الرأي العام ومشاركة المجتمع المدني: من خلال البحث من أجل تحصيل بيانات عن طريق الاستقصاءات والمقابلات المنظمة والمقابلات مع المسؤولين بواسطة الخبراء المحليين المدربين على استخدام طرق منهجية علمية وموضوعية تقوم على تحليل البيانات لمدى تغطية الخدمات وكلفتها وفقا لأولويات المواطنين المستفيدين من تلك الخدمات والبرامج.

2- الشفافية والمساءلة: يعمل البنك الدولي على جمع ونشر العديد من الممارسات المتعلقة بتوسيع نطاق الشفافية والمساءلة وتطوير الاستراتيجيات المحلية المتعلقة بمكافحة الفساد وتحسين المناخ التنظيمي وأدوار المجتمع المدني في الترويج للحكومات التي تستجيب للمساءلة العامة.

3- المسؤولية المحلية: عبر دعم اللامركزية والإدارة المحلية من خلال تزويدها بسلطات ومسؤوليات هامة بما يؤهلها لتصبح قادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج والسياسات العامة المحلية بكفاءة.

4- المساءلة: يسجل البنك الدولي في عدة دول ضعف آليات المساءلة بين الممثلين المنتخبين وناخبيهم وموظفي الإدارة المحلية ومن أجل تفعيل آليات المساءلة يقترح البنك الدولي أداتين للمساءلة:

5- مساءلة داخلية عبر إجراءات الرقابة من قبل المسؤولين المحليين، ومساءلة خارجية بواسطة الشعب عبر الانتخابات أو النقاش العام أو التبليغ عن التجاوزات.

6- الاستدامة: من خلال ضمان استمرار تدفق الاستثمارات المحلية الموجهة نحو تحسين النمو الاقتصادي لهدف التنمية المحلية المستدامة، كما وضع البنك الدولي دليلا إسترشاديا لتقييم مظاهر الضعف في الإدارة المحلية والنشاطات البلدية المحلية في شكل إستمارة معلومات تحتوي على مجموعة من الأسئلة المفتوحة تخص مختلف المجالات الفساد والتي على أساسها يتم اقتراح مجموعة من الحلول لتحسين بيئة الأداء العام للإدارة المحلية وتخفيض آثار الفساد، كما تستند رؤية البنك الدولي لمتطلبات الحكم الراشد المحلي وتحقيق التنمية على ما يلي[1]:

---

(1) وليد خلاف، المرجع السابق، ص ص.131-138.

1- إمكانية التمويل: حيث تتضمن استراتيجية البنك الدولي دعم مبادرات المؤسسات المحلية في التخطيط والتصميم والتطبيق وادارة مشاريع الاستثمار المحلي، ومكافحة أشكال الفساد المالي والإداري.

2- صناع السياسة العامة: حيث يقوم الحكم الراشد المحلي على دعم جهود الحكومات نحو إقرار المسؤولية اللامركزية وتنمية قدرة الموظفين الإداريين لأداء الخدمات المحلية، خاصة فيما يتعلق بخدمات السكن والتعليم والضمان الاجتماعي والصحة ومكافحة الفقر.

3- دعم اللامركزية والإدارة المحلية من أجل خلق حكم محلي جيد والترويج للتنمية المحلية، التي تتم من خلالها تزويد الخدمة المحلية بسلطات ومسؤوليات هامة، وتوفير الموارد المالية الكافية.

4- تحسين المساءلة الخارجية على المستوى المحلي: وذلك بالاعتماد على الإجراءات التالية: فتح المجال أمام مشاركة المواطنين من خلال القنوات التي تربط بين المواطنين ومؤيدي الخدمات العامة مع إعتماد سياسات تمكين السلطات المحلية، وترشيد إدارة الموارد والمشاريع المالية المحلية.

الفرع الثاني :وسائل وآليات تجسيد الحكم الراشد المحلي

تقوم المؤسسات الدولية المعنية بالنشاط الدولي بمكافحة الفساد والترويج للحكم الجيد بعدة وسائل وآليات وذلك بإسناد الجهود والفعاليات المحلية والمجتمعية لإرساء دعائم وأسس الحكم الراشد ووضع الاستراتيجيات لتجسيد هذا الهدف ويختلف ذلك من مؤسسة دولية لأخرى تبعا لنوعها وطبيعة نشاطها والصلاحيات الممنوحة لها وتتمثل هذه الوسائل والآليات فيما يلي:

أولا: وسائل تجسيد الحكم الراشد المحلي:

تنقسم الوسائل المستخدمة من قبل الهيئات الدولية في ترشيد الحكم المحلي إلى ما يلي[1]:

(1) المرجع نفسه، ص ص.109-117.

1- الوسائل والأدوات القانونية:

إذ أن سوء الحكم على المستوى المحلي يتطلب وجود إستراتيجية وطنية لمعالجة الفساد وتحقيق جودة الحكم من خلال تعزيز نظام الشفافية والمساءلة الوطنية والدولية كما يتطلب ذلك التدابير الوقائية من أجل خلق الظروف المناسبة لوجود إدارة صالحة ونزيهة تتمتع بالكفاءة إلى جانب معايير رفيعة المستوى في القطاع الخاص، وتدابير قضائية وادارية تعاقب على ارتكاب الممارسات الفاسدة في تسيير المصالح المحلية العامة عبر أطر قانونية وتنظيمية وعقابية كتجريم الأنشطة والسلوكيات الفاسدة ومنع التشجيع عليها وتوفير الحماية القانونية اللازمة للأفراد و كذلك تجسيد معايير الشفافية على مستوى الأعمال المحلية وتوفير بيئة سليمة لتدفق المعلومات الصحيحة وتمكين الجمهور العام من الوصول إلى المعلومات والاطلاع على البرامج الحكومية مع تضمين حق المساءلة والمتابعة وممارسة الرقابة على الأعمال الحكومية بواسطة ممثليهم المحليين والهيئات الرقابية وعلى هذا الأساس فان الاتفاقيات الدولية توفر إطارا لتعزيز التدابير الوقائية، كما أنها تعالج الحاجة للتعاون الدولي كما توفر توفر إطارا تنظيميا لترشيد الحكم على الصعيد المحلي وتحقيق الفعالية في الأداء هذا من جهة ومن جهة أخرى تمثل إطارا لتوجيه الدول النامية على تعديل قوانينها المحلية بما يتناسب مع مستوياتها المحلية وتتمثل أبرز اتفاقيات مكافحة الفساد و ترشيد الحكم فيما يلي(1):

1-1- معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديسمبر 2003.

1-2- معاهدة الاتحاد الإفريقي الإقليمية لمكافحة الفساد التي تم تبنيها في جويلية 2003 ويتعين التصديق عليها من خمس عشرة دولة قبل دخولها حيز التنفيذ.

1-3- معاهدة منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد.

1-4- معاهدات القانون المدني والجنائي لمجلس أوروبا حول الفساد.

1-5- معاهدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة المسؤوليين العموميين الأجانب.

(1) شهيناز ورشاني، المرجع السابق، ص.53.

وبالتالي فإن هذه الاتفاقيات توفر إطار قانوني وتعد وسائل قانونية تمثل دليلا استرشاديا للحكومات والمواطنين من أجل بذل الجهود لتعزيز إدارة محلية رشيدة بذلك ومعالجة مشكلة الفساد.

2- الوسائل والأدوات الفنية وسياسات المشروطية:

من بين الوسائل الأخرى في ترشيد الحكم هي المعونة الفنية وبرامج المساعدات التقنية وسياسات المشروطية، حيث تقدم العديد من المؤسسات الدولية مساعدات فنية مباشرة لتمكين الدول الأعضاء من مكافحة الفساد وتحسين الأداء كإصلاح نظام الخدمة المدنية والموازنة وأنظمة الإدارة وبرامج وخطط العمل المنتهجة من قبل هذه المؤسسات الدولية المتنوعة والمختلفة من منظمة إلى أخرى حسب طبيعة نشاطها ويمكن تقديم مساعدات فنية للدول الأعضاء في مجالات الحوكمة المحلية على النحو التالي:

2-1- البرامج الخاصة بإطلاق وتطوير وتنفيذ الاستراتيجيات المحلية لمكافحة الفساد والبرامج الخاصة بتطوير سبل إشراك المجتمع المدني.

2-2- البرامج الخاصة بالتشريعات المشجعة على تحسين نظم الشفافية والمساءلة الداخلية لنظم الإدارة المحلية.

2-3- البرامج الخاصة ببناء القدرات المحلية وانشاء ودعم المؤسسات المحلية المعنية بقضايا النزاهة والشفافية مع إعطاء أولوية خاصة لبرامج بناء القدرات والمؤسسات في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمات.

2-4- البرامج الخاصة بتنسيق المبادرات المحلية ضد الفساد و مراقبة مدى تطبيق الدول بتنفيذ التزامات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتصنيف المعرفة وتقنينها وقياس درجة فعالية وكفاءة أداء الهيئات المحلية.

3- إجراء البحوث والقيام بالدراسات:

حيث تقوم المؤسسات الدولية من خلال مراكزها المتخصصة وبواسطة هيئات بحثية بإجراء عدد هائل من البحوث والدراسات المعنية بقضايا الإصلاح والحكم الراشد كما تقوم بالإشراف على هذه البحوث وتمويلها ويمكن التمييز بين نوعين من البحوث و الدراسات:

النوع الأول: يتعلق بالدراسات التي تقوم بها المؤسسات الدولية بناء على طلب الدول الأعضاء لدعم جهودها الإصلاحية، وتحسين أداء مؤسساتها العامة في مجال الحكم الرشيد وتمثل هذه الدراسات نماذج ميدانية تثري المعلومات حول الظاهرة المدروسة من جهة، وتساعد على التشخيص الدقيق للمشكلة محل البحث، وبالتالي توفير الحلول والمعالجات لها، وعادة ما يتم إدراج هذه الدراسات والبحوث ضمن المعونات الفنية المقدمة من طرف المنظمات الدولية.

النوع الثاني: يتمثل في البحوث والدراسات التي تدخل ضمن وظائفها وسلطاتها العامة وتتعلق باستراتيجيات وسياسات وبرامج هذه المنظمات في مجال الترويج للحكم الراشد أعدتها وساهمت في مستوياتها ونشرها، وتفيد هذه الدراسات في تحقيق ما يلي:

2-1- تشجيع الإصلاحات المؤسسية، حيث يساعد قياس التكاليف الاقتصادية على تحديد القطاعات المحلية التي تحوز الأولوية في الإصلاح.

2-2- تحفيز المناقشات اللامركزية التي من شأنها الدفع باتجاه الجهود المحلية وتنمية وتفعيل الأداء المحلي المحقق لجودة الخدمات والمعبر عنه في المعايير الإدارية القائمة على المشاركة وتشجيع العمل المحلي الجماعي.

2-3- تمثل استطلاعات الرأي كمحفز يوجه الخبرات المحلية المقتدرة فنيا في الاستفادة من معرفتها وخبراتها من أجل دعم جهودها في الإصلاح وتقوية ملكياتها المحلية.

ثانيا :آليات تجسيد الحكم الراشد المحلي : إن اعتماد الحكم الراشد على المستوى المحلي لا يمكن إحداث التوازن بين نفقات الجماعات المحلية وايراداتها من خلال الاعتماد على التخطيط الرشيد، وانما يسمح أيضا بتحقيق النمو والتنمية بمختلف أبعادها، وان بلوغ المستوى الرشيد رهين بتوفر مجموعة من الشروط المؤسساتية والقانونية التي تمنح الفاعل والمواطن الكفاءات الضرورية لتسهيل عملية مشاركته وتعبيره عن آرائه وهي تستوجب ما يلي[1]:

---

(1) نضيرة دوبابي، المرجع السابق، ص ص.147-153.

1- تقوية وتوسيع اللامركزية :

في غياب اللامركزية الحقيقية لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد المحلي الذي يقتضي المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، اذ أن اعتماد السلطات المركزية لنظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية يستند على حرية اتخاذ القرار السياسي على المستوى المحلي ويستجيب إلى تنظيم الاتساع الجغرافي الهائل للدولة، كما يفرض أن تكون موارد الجماعات المحلية مستقلة لضمان تحقيق أهدافها التنموية.

2- مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية :

حيث أن النظام المركزي للسلطة لا يسمح للمواطن بالمشاركة وايصال ندائه إلى هذا المركز نظرا لوجود هذا الأخير في نقطة ثابتة في مقابل توزع المواطنين على نقاط مختلفة من الأقاليم، مما يستدعي اللامركزية باعتبار هذا النظام يهدف أساسا إلى تقريب الإدارة أو السلطة بصفة عامة من المواطن، والغاية النهائية لهذا النظام إنما تهدف إلى تحقيق رفاهية المواطن وهو السبيل إلى تحقيق الرضا العام ومن ثمة استقرار النظام السياسي، فمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام هي مسألة مكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية، كما أن لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد إما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا، ويحق لكل شخص أن ينضم إلى نقابات لحماية مصلحته"[(1)].

3- اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال :

حيث يقتضي الحكم الراشد المحلي ضرورة مواكبة أنماط التسيير لكل الجهود القانونية، والاجتماعية والسياسية المكرسة، إذ أن إدخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام التي تسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد إنفاقها وارساء قواعد الشفافية والمحاسبة وفتح قنوات الاتصال والمشاركة، وفي الأخير تحقيق الربح والإنتاجية في المشاريع التنموية والحل النهائي لمشكل عجز الميزانية.

(1) شهيناز ورشاني، المرجع السابق، ص.56.

الفرع الثالث: انعكاسات الحوكمة المحلية الرشيدة

تعتبر الحوكمة المحلية أداة رئيسية لتعميق المفاهيم الديمقراطية التي تقوم على إشراك المواطن في الحكم بما يحقق في ذلك من تنمية تؤول إلى ضرورة إدامة الطموحات البشرية، حيث يعالج هذا المطلب انعكاسات الحكم الراشد في الإدارة المحلية عن طريق وجود أدوات فعالة وسليمة للرقابة والمساءلة في اتخاذ القرارات تؤثر في حياة الفرد والمجتمع، وتؤدي إلى تفعيل الوحدة المحلية في المجال التنموي وفي سبيل تجسيد الديمقراطية التشاركية، ومن بين الانعكاسات الداخلية للحكم الراشد في الإدارة المحلية هي ما يلي[1]:

1- مكافحة مظاهر الفساد :

فقد أصبحت ظاهرة الفساد محط اهتمام الدول والمؤسسات الدولية على رأسها البنك العالمي، أين ساهمت مشاهد التحول الديمقراطي وتنامي الحركات المدنية التي تسمح بحرية التعبير والتعددية الحزبية مما استوجب مكافحة هذه الظاهرة من قبل الجهات الرسمية ومن قبل كافة قطاعات المجتمع الخاصة والعامة، بإقامة حكم راشد يقترح استراتيجيات محددة ومدروسة للحد من تنامي هذه الظاهرة ومعالجتها.

2- إقرار مبادئ النجاعة والفعالية :

حيث يساهم الحكم الراشد في تحقيق التنظيم المثالي من خلال تكوين وحدات وأقسام منظمة تساهم في أداء عمل أو مجموعة من الأعمال التي يكون فيها تحديد المسؤولية والسلطة لكل رئيس قسم، وهي الطريقة التي يتمكن من خلالها العامل من التحكم في مجال معين مما يساعد في استغلال الموارد المتاحة بالكامل دون إسراف للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة، فالحكم الراشد وسيلة استخدام الكفاءة ووسيلة لتثمين الكفاءات.

3- تحقيق الشفافية :

حيث يعتبر عنصر الشفافية أساسي في تحقيق الحكم الراشد، عن طريق توسيع دائرة احترام القانون بين الرئيس والمرؤوس وتطبيق النظام داخل الإدارة.

---

(1) فريق بحث الإدارة العامة، "ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، الجزائر، ص ص.23-31.

4- تكريس فكرة الديمقراطية وتفعيل الشرعية :

إذ يساعد وجود الحكم الراشد على المستوى الإداري في إرساء قواعد الديمقراطية عن طريق سيادة القانون في كل المستويات، فما يهدد كيان كل دولة هو عدم احترام القانون خاصة داخل الإدارة، التي تعد أهم عنصر في تربية الفاعلين داخل التنظيم، مما يساهم في القضاء على مختلف الأزمات التي تتعرض لها المنظمة.

5- إقرار مبدأ المساواة :

فمن الانعكاسات الأخرى للحكم الراشد داخل الإدارة هو المساواة بين المواطنين في الالتحاق بالوظيفة، وتعتبر المساواة مبدأ من مبادئ التوظيف في أغلب الدساتير العالمية والمواثيق الدولية، حيث تنص المادة الأساسية من إعلان حقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة عام 1987 "إن جميع المواطنين متساوون في القبول لكافة الوظائف العامة حسب قدراتهم ودون أي تمييز بغير فضائلهم ومواهبهم".

6- تحقيق المشاركة :

من خلال فسح المجال لمشاركة كل الفاعلين داخل التنظيم في التسيير، فالاعتقاد بضرورة المشاركة يضمن الرقابة المستمرة على العمل الإداري بمختلف مستوياتها ومواقفها واتجاهاتها في ظل العمل الجماعي واستمرارية التنظيم، وبهذا تعرف الإدارة الرشيدة بدرجة جودة الخدمات التي تقدمها كالإرشاد الجيد، توفير المعلومات المدونة والمرئية وسرعة تقديم الخدمات[1].

---

(1) شهيناز ورشاني، المرجع السابق، ص.57.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري للبلدية

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في الدولة، حيث تشكل قاعدة اللامركزية و هي بمثابة الرابط أو الوسيط بين الدولة و المواطن، و باعتبار أن البلدية هي الوحدة الأقرب للمواطن منحت إختصاصات واسعة، كما عرفت إصلاحات متتالية عبر مراحلها التطورية، حيث نميز مرحلتين أساسيتين لتطور البلدية مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال، ومن خلال هذه المراحل تم صدور عدة قوانين، منها القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، و المرسوم 18 جانفي 1967 الذي جاء بعد الاستقلال و الذي اشتمل على ميثاق البلديات، و تعتبر أهم الإصلاحات بالبلدية هي تلك التي تضمنها القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ 07 أفريل 1990[1] و القانون رقم 11-10 الصادر في يوليو 2011[2].

المطلب الأول: مفهوم البلدية

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري، و تشكل نقطة الإنطلاق في تنمية الإقتصاد و الإصلاح الإداري، و يعد المجلس الشعبي البلدي إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا، و يمثل قاعدة اللامركزية و يعالج من خلال مداولاته صلاحيات كثيرة مستندة للبلدية، تطرق إليها القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(1) القانون 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990،يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15.

(2) القانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الفرع الأول: تعريف البلدية

البلديـة هـي الجماعـة الإقليميـة القاعديـة للدولـة تتمتـع بالشخصـية المعنويـة و الذمـة الماليـة المسـتقلة، كمـا هـي مكـان لممارسـة المواطنـة و تشـكل إطـار مشـاركة المـواطن فـي تسـيير الشـؤون العموميـة حيـث تمـارس صـلاحياتها فـي كـل مجـالات الاختصـاص المخولة لها بموجب القانون(1).

الفرع الثاني: خصائص البلدية

تمتـاز البلديـة فـي القـانون الجزائـري بمجموعـة مـن المزايـا و المميـزات الذاتيـة أهمهـا مـا يلـي:

أولا: البلديـــة هـــي وحـــدة أو جماعـــة أو هيئـــة إداريـــة لامركزيـــة إقليميـــة جغرافيـــة و ليسـت مؤسسـة أو وحـدة إداريـة لامركزيـة فنيـة، تتمتـع بالشخصـية المعنويـة و الاسـتقلال المــالي، و هــذه الخاصــية ركــزت عليهــا المــادة الأولــى مــن القــانون 11-10 بقولهــا: "البلديـة هـي الجماعـة الإقليميـة القاعديـة للدولـة و تتمتـع بالشخصـية المعنويـة و الذمـة المالية المستقلة".

ثانيــا: يعتبـر نظـام البلديـة فـي الجزائـر صـورة للامركزيـة الإداريـة المطلقـة، بحيـث أن جميـع أعضـائها و جميـع أعضـاء الهيئـات و لجـان تسـييرها و إدارتهـا يـتم اختيـارهم بواسـطة الانتخـاب العـام و المباشـر، و لا يوجـد مـن بيـنهم أي عضـو تـم تعيينـه أو تكليفـه، كمـا أن البلديـة فـي النظـام الإداري الجزائـري تعتمـد أساسـا علـى مواردهـا الذاتيـة فـي تلبيـة و تغطيـة نفقـات و حاجـات سـكانها، فنظـام البلديـة تجسـيد لمبـدأ ديمقراطيـة الإدارة العامة.

ثالثــا: تعــود أسـباب إعطــاء المشــرع الجزائــري للبلديــة اختصاصـات واسـعة و متنوعـة إلـى أسـباب إيديولوجيـة متصـلة بطبيعـة نظـام البلديـة باعتبارهـا الخليـة الحيـة و الأساسـية و القاعديـة للدولـة الجزائريـة فـي كافـة المجـالات الاجتماعيـة و السياسـية و الاقتصادية و الثقافية.

(1) المواد 1-2-3 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

رابعا: يعد نظام الوصاية السياسية و الادارية على البلدية مركز، و هاذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية و كافة الشروط و الاجراءات يجب أن تعمل في نطاقها و وفقا لها، ولا يجوز الخروج عنها و إلا اعتبرت أعمال و تصرفات البلديات باطلة و غير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسية و إدارية و اجتماعية و اقتصادية و تعد لا مركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية[1].

المطلب الثاني: هيئات البلدية

تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي (فرع أول)، و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي (فرع ثاني)، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدم الأجهزة المعبرة عن المطالب المحلية، و لذلك سنتطرق إلى تعريف المجلس الشعبي البلدي، تسييره ثم اختصاصاته.

أولا: تعريف المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية و ضعه و الأعضاء المشكلة به[3]، وهو عبارة عن جهاز للمداولة يتشكل من نواب ينتخبهم مواطنو البلدية يتراوح عددهم بين 7 و 33 عضو حسب الكثافة السكانية لكل بلدية[4]، حيث ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة[5].

---

(1) عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص.194.

(2) المادة 15 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) سمية عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4،عنابة، 2013، ص.262.

(4) جمال زيدان، "إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع"، الجزائر، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة 2014، ص.97.

(5) مادة 65 من قانون 16-10، المؤرخ في أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر، العدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

ثانيا: تسيير المجلس الشعبي البلدي:

1- دوراته:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في عدة دورات يجري من خلالها مداولات فالدورات العادية تكون كل شهرين تتعدى من كل دورة خمسة أيام، أما بالنسبة للدورات غير العادية فيمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع كلما اقتضت شؤون البلدية و يكون عقد هذه الدورة بطلب من الوالي حيث يكون مقر دوراته في البلدية، وإذا كانت هناك حالة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، حيث يشترط أن ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له ما يمنعه على حضور جلسة أو دورة، أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من إختياره ليصوت نيابة عنه و لا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة، حيث يتم إعداد الوكالة بطلب من وكيل أو أي سلطة مؤهلة لهاذا الغرض و تحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة(1).

2- مداولاته:

إن مداولات المجلس الشعبي البلدي حددها القانون 11-10 و ضبط طرق سبوها و هذا ما جاء في المواد 52 إلى 61، حيث أكد على ضرورة تحرير محاضر المداولات باللغة العربية، و إجراءات الموافقة على المداولة و المصادقة عليها من السلطة الوصية المتمثلة في رئيس الدائرة و الوالي(2)، حيث يعالج في هذه المداولات الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه(3).

كما تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها على مستوى الولاية باستثناء المداولات المتعلقة لاتفاقيات التوأمة بين المدن و التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية و ما يتعلق بشعارات و رموز الدولة، حيث جاءت المادة 59 من هذا القانون تنص على أن مداولات المجلس

---

(1) مواد 16 إلى 21 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(2) جمال زيدان، المرجع السابق، ص.98.

(3) المادة 52 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

التي يكون فيها خرق للدستور و غير مطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعارتها غير محررة باللغة العربية، فيأمر الوالي ببطلان المداولة بقرار كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي و وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي(1).

ثالثا: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تضمنها الباب الثاني من القسم الثاني من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية و المتحدث عن صلاحياتها بأن نظمتها 18 مادة منه من 107 إلى 124، و بذلك لم تخرج البلدية عن كونها خلية قاعدية للدولة و المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية و هذا تماما ما ترجمته المادة 52 منه بنصها "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصاته عن طريق المداولات" و عموما تتجلى إختصاصات المجلس الشعبي البلدي في:

1-التهيئة و التنمية المحلية:

تضمنتها المواد من 107 إلى 112 من قانون 11-10(2)، و في هذا الإطار يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و المتعددة السنوات أو حتى مخططه التنموي القصير و المتوسط و الطويل المدى و يصادق عليه، كما يسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليه و تماشيا مع المخطط الوطني للتنمية المستدامة، وتنمية الإقليم و كذا المخططات التوجيهية القاعدية، بالإضافة إلى ذلك بإمكان البلدية الإعلان عن آرائها و قراراتها وفقا لأحكام التشريع و التنظيم المعمول به، و في هذا الإطار تخضع إقامة أي مشروع إستثمار أو تجهيز على الإقليم أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس و خاصة إذا ما تعلق الأمر بحماية الأراضي و التأثير على التعمير(3).

---

(1) جديدي عتيقة، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013، ص.68.

(2) المواد 107 إلى 112 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) إيمان شعلان، "دور الجماعات المحلية في التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة سعيدة، 2016-2017، ص.22.

و في ظل المهام المسندة إليه فهو يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية و التي بدورها عليها المساهمة في حماية التربة و الموارد كما تسهر على الاستغلال الأفضل لهما[1].

2-التعمير و الهياكل الاساسية و التجهيز:

التعمير هو مجموعة الإجراءات القانونية و العمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق تنمية منظمة للتجمعات بالنظر إلى مختلف الاحتياجات التي يتعين عليها تلبيتها، أما التجهيز فيتمثل في التزود بالتجهيزات و المنشآت الأساسية.

و لأن التعمير هو موضوع تقني بالدرجة الأولى فيتعين على المجلس الشعبي البلدي التزود بكل الوسائل ذات العلاقة بعملية التعمير بحسب ما تقتضيه النصوص و التنظيمات المعمول بها و التي تتمثل أساسا في المخططات التوجيه و التعمير و مخططات شغل الأراضي.

كما نصت المادة 115 من القانون 11-10[2] على أن البلدية و بمساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن، و حتى السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

و في إطار التعمير دائما البلدية ملزمة في مجال السكن بتوفير الشروط التحضيرية للترقية العقارية، كما لها القيام بكافة العمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل و التجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها و كذا العمليات المتعلقة بتسييرها و صيانتها[3].

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.22.

(2) المادة 115 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.23.

و في مجال التعمير و هياكل القاعدية و التجهيز و في إطار حماية التراث المعماري تسهر البلدية على المحافظة و حماية الأملاك العقارية و الحماية و الحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

3-التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الثقافية و التسلية و السياحة:

ففي مجال التربية و التعليم: نصت عليه المادة 122 من القانون 11-10[1]، بحيث يظهر دور المجالس الشعبية البلدية من خلال ما ألقي على عاتقها من إنجاز لمؤسسات التعليم الإبتدائي المتماشي مع الخريطة المدرسية الوطنية و حق ضمان صيانتها كما له إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير وسائل نقل المدرسي.

أما في المجال الاجتماعي "الحماية الاجتماعية و الرياضية و الثقافية و التسلية و السياحة":

فعلى المجبس الشعبي البلدي إتخاذ مجمل التدابير لترقية تفتح الطفولة و العمل على تجهيز الحدائق الخاصة بهم و للنهوض بالتعليم التحضيري و الثقافي و الفني، و كذا المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الثقافية و حتى للتسلية، و تقديم المساعدات لهذه الهياكل بالإضافة إلى المساهمة في تطويرها و المحافظة عليها و صيانتها، و كذا تنظيم التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة و المعوزة في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الإجتماعية[2].

4-حفظ الصحة و النظافة و الطرقات:

نصت على هذه المجالات المادتين 123 و 124 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية[3]، إذ أن هذه الأخيرة و بمساهمة المصالح التقنية عليها احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة و النظافة العمومية لا سيما في المجالات:

---

(1) المادة 122 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(2) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.24.

(3) المادتين 123 و 124 من قانون 11-10، المرجع السابق.

توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة و معالجتها، جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور، صيانة طرقات البلدية، و صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

و في نفس الإطار ينبغي على البلدية أن تقوم بتهيئة المساحات الخضراء و حتى وضع العتاد الحضري، كما لها المساهمة في صيانة الفضاءات الخاصة بالترفيه و خصوصا منها الشواطئ(1).

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ثم إختصاصاته.

أولا: التعيين:

نصت المادة 48 من قانون البلدية(2)،على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي من خلال الإقتراع العام و السري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد.

و ينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، وعليه يمكن القول أن الرئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب لعهدة انتخابية تكون مدتها 5 سنوات، و يمارس منصبه بعد إعلان تصدره القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات، و ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات(3).

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، و بهذه الصفة فهو مكلف على الخصوص بالسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول به(4).

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.24.

(2) المادة 48 من القانون 90-08، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) المواد 62 إلى 67 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(4) المادة 85 من قانون 11-10، المرجع السابق.

1- في مجال ضبط الحالة المدنية: حيث جاء في القانون 70-20 المتعلق بالحالة المدنية على الرئيس المجلس الشعبي البلدي هو ضابط الحالة المدنية[1].

حيث خول القانون البلدي لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها، و ضبط بطاقة الخدمة الوطنية، كما يجوز له تفويض تحت مسؤولية أي نائب أو موظف بالبلدية لاستلام تصريحات الولادة و الزواج و كذا الوفاة إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية[2]، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية.

-السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية.

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية، و الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حوادث[3].

2- في مجال ضبط الشرطة القضائية: حيث نصت المادة 68 من القانون السابق المتعلق بالبلدية على أن الإختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و أكدت المادة 92 من قانون 11-10 أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط للشرطة القضائية، حيث تعتبر صفة الضابط القضائي من إختصاص وكلاء و ضباط الشرطة القضائية العاملين تحت سلطة النائب العام للجمهورية الذين يرتبطون مباشرة بوزير العدل و قانون الإجراءات الجزائية، حيث عدد الأشخاص المخولين لممارسة هذه المهام و هم ضابط الدرك، وصف الضابط، و عناصر الدرك، مفوض الشرطة، مفتش الأمن الوطني، ورؤساء المجلس البلدية[4].

---

(1) الأمر 70-20 مؤرخ في 19 فبراير 1970، متعلق بقانون الحالة المدنية، ج.ر، عدد 21، الصادرة في 27 فبراير 1970.

(2) جمال زيدان، المرجع السابق، ص.109.

(3) المادتين 88-89 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(4) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.26.

3- في مجال الضبط الاداري: حيث نصت المادتين 92 و 93 من قانون 11-10 على أنه يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك شرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم، كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إحترام حقوق و حريات المواطنين حيث يكلف بالمحافظة على النظام العام في كل الأماكن العمومية، و معاقبة كل الأشخاص الذين يمسون بالسكينة العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها(1).

و على العموم يمكن أن نذكر بعض الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال كالمحافظة على صحة المواطن من خلال:

- مراقبة المواد الاستهلاكية.
- مكافحة الأمراض الخطيرة و المعدية.
- السهر و المحافظة على نظافة الشوارع و المساحات الخضراء.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا بالبلدية:

يباشر الاختصاصات التقليدية المعروفة (إدارة و مالية)، أي يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية و الإدارية وفقا للقوانين و الأنظمة، حيث حدد قانون البلدية 11-10 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل البلدية، و ذلك من خلال أنه يمثل هذه الأخيرة في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية(2).

يقوم باسم البلدية و لحسابها بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة و إدارة الاموال و الحقوق المتعلقة بالبلدية و تتمثل في :

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية.
- تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الادارية وفق ما اقتضته النصوص القانونية.
- استدعائه للمجلس الشعبي البلدي، و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

---

(1) المواد 92-93-94 من قانون 11-10، التعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(2) المادة 77 من قانون 11-10، المرجع السابق.

- إعداد مشروع جدول أعمال الدورات و رئاستها.
- إبرام المناقصات و المزايدات الخاصة بأشغال البلدية.
- رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية و لحسابها.
- القيام بجميع الإجراءات القاطعة للتقادم و لسقوط الحق(1).

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوزيع المهام و المسؤوليات، كما يحق له أن يمارس الرئاسة على موظفيه من خلال التوجيه و التعديل و الإلغاء في أعمالهم(2)، و يسهر على تركيز جميع المصالح البلدية و حسن سيرها و يكلف لهذا الغرض:

- إدارة شؤون موظفي البلدية.
- اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية.
- إدارة المتاحف و مكاتب البلدية.

ثالثا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الاختصاص بدعوة المجلس إلى انعقاد الجلسة في مواعيد يعينها و يعلن عنها، و بعد جدولة الأعمال يبلغها إلى الأعضاء و يرأس جلساتها و يتولى إدارتها و المحافظة على النظام فيها و يشرف على اللجان المنبثقة على المجلس أو بلجان أخرى لها علاقة بعمل البلدية(3).

كما يقدم تقريرا يضمنه بمهمة تنفيذ المجلس، و حتى يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ في أجال معقولة خول له المشرع بموجب المادة 69 من القانون 11-10 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف و المتابعة بخصوص مداولات المجلس و تضم الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه و يتراوح عددهم من 2 إلى 5 حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي(4).

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.28.

(2) المادتين 126-128 من قانون 90-08، المعدل و المتمم المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(3) مصلح ممدوح الصرايرة، "القانون الإداري"، ط 2-2014، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ص.250.

(4) جديدي عتيقة، المرجع السابق، ص.133.

كما منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات و ينظمها، إذ يحدد تاريخ و جدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية[1].

المبحث الثاني: التنظيم الإداري للولاية

للولاية مكانة مهمة في الدولة فهي وحدة من وحداتها الأساسية و على غرار البلدية فالولاية هي الأخرى مرت بمراحل و عرفت أنظمة و قوانين مختلفة منذ العهد الاستعماري إلى يومنا هذا ,ففي المرحلة الاستعمارية الأمر 15 افريل 1845 والذي نص على تقسيم الشمال، وبعد الاستقلال كان أول إصلاح عرفته الولاية في 1969/05/23 تم توالف الإصلاحات إلى أن صدر القانون رقم 90-09 والقانون رقم 12-07 والتي تعتبر أهم القوانين التي عرفتها الولاية حيث تم من خلالها الاعتراف للولاية بممارسة العديد من الاختصاصات وذلك في كل المجالات خاصة التنمية المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الولاية

الولاية هي وحدة إدارية من وحدات الدولة، وهي شخص من أشخاص القانون الإداري تطرق إليها القانون 12-07 المتعلق بالولاية و سنتناول في هدا المطلب تعريف الولاية و خصائصها.

الفرع الأول: تعريف الولاية

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وبها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية[2]، كما تعتبر وحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات لامركزية و هي تمثل السلطة الوصية على البلدية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و تقوم بنشاطات في مختلف المجالات[3].

(1) عشاب لطيفة، "النظام القانوني للبلدية في الجزائر"، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2012-2013، ص.46.

(2) المادة 1 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(3) سمية عولمي، المرجع السابق، ص.267.

الفرع الثاني: خصائص الولاية

تمتاز كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية نذكر منها:

أولا: أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية و جغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية او مصلحية او مرفقية، فقد وجدت ومنحت الاستقلال و الشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا و ليس على أساس موضوعي.

ثانيا : تعد الولاية كوحدة و مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة و همزة وصل بين الحاجيات و المصالح و المقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح و مقتضيات و احتياجات المصلحة العامة في الدولة[1].

والولاية بجهازها الإداري و نظامها القانوني و اختصاصاتها العامة تعتبر عاملا فعالا و حيويا ووسيلة فنية ناجعة في إقامة و تحقيق التنسيق و التعاون و التكامل بين وظائف و اختصاصات المجموعة الجهوية المهنية (البلديات) و بين أعمال السلطات المركزية في الدولة و الولاية باعتبارها وسيلة و عامل انسجام لتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية و المصلحة العامة في الدولة و لذلك كانت الولاية صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

ثالثا: تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية نسبية في النظام الإداري الجزائري و ليست وحدة او مجموعة لامركزية إدارية مطلقة لان أعضاء الهيئة و جهاز تسييرها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذي) والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي[2].

---

(1) شويخ بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص.42.

(2) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.31.

تتأكد صفة و طبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق و انجاز المصالح المحلية للولاية و إشباع الحاجيات المحلية لسكان الولاية و تشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية فهي ليست مجرد جماعة محلية لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب بل، هي أيضا الدائرة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة و في نفس الوقت تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل.

المطلب الثاني: هيئات الولاية

تقوم الولاية على هيئتين، المجلس الشعبي الولائي و الوالي[1].

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

أولا: تعريف المجلس الشعبي الولائي:

هو عبارة عن جهاز مداولة على مستوى الولاية كما يمثل اللامركزية و أداة للممارسة و مشاركة الشعب في تسيير مختلف شؤون الحياة المحلية حيث ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، يتراوح عدد أعضائه بحسب المادة 56 من قانون 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات ما بين 35 و55 عضو[2].

غير انه منذ 1992 ظهر ما يسمى بالمندوبيات التنفيذية الولاية و البلدية و التي يتم اقتراح أعضائها من طرف الوالي و خولت لها من الناحية القانونية و النظرية كل الصلاحيات المخولة للمجالس المنتخبة[3].

---

(1) المادة 2 من قانون 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(2) المادة 56 من القانون العضوي 16-10، المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات.

(3) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.32.

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

بالرجوع الى أحكام القانون 12-07 نجد أن المشرع الجزائري نظم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في إطار اختصاصين اثنين الأولى تعد صلاحيات تقليدية وتتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات و إدارة أملاك الولاية و إبرام الصفقات، أما الثانية فهي صلاحيات تتعلق بتدخلات ذات طابع اقتصادي و اجتماعي تشمل المجالات التي تم ذكرها في المواد من 73 الى 101 من نفس القانون وتتمثل في:

1- التهيئة العمرانية:

طبقا لنص المادة 78 (1) من القانون 12- 07 يحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه وبهه الصفة يشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني مع مراعاة الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

2- الفلاحة و الري:

طبقا لنصوص المواد 84-85-86-87 من القانون 12-07 (2)، يبادر المجلس الشعبي الولائي في المجالات التالية :

- توسيع و ترقية الفلاحة.
- الوقاية من الآفات الطبيعية.
- التشجير و حماية البيئة.
- الصحة الحيوانية.
- التزويد بالمياه لصالحة للشرب و تطهير المياه.

3- الهياكل الأساسية الاقتصادية:

طبقا لنصوص المواد 88-89-90-91 من القانون 12-07 (3)، للمجلس القيام بالأعمال و الأنشطة التالية:

- تهيئة الطرق الخاصة بالولاية و صيانتها، تصنيفها.

---

(1) المادة 78 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(2) المواد 84-85-86-87 من القانون 12-07، المرجع نفسه.

(3) المواد 88-89-90-91 من القانون 12-07، المرجع نفسه.

– ترقية هياكل الأنشطة و تنميتها.

– العمل على الإنارة الريفية و فك العزلة.

4- التجهيزات التربوية و التكوينية:

حسب نص المادة 92 (1) من نفس القانون تتولى الولاية انجاز و صيانة مؤسسات التعليم الثانوي، التقني و التكوين المهني.

5- النشاط الاجتماعي و الثقافي:

حسب نصوص المواد 93-94-95-96-97-98-99، من نفس القانون(2) يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال و المتمثلة أساسا في:

– التشغيل.

– انجاز الهياكل الخاصة بالصحة العمومية.

– القيام بأعمال الوقاية الصحية.

– مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة للرعاية.

– إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية.

– بعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية.

6-السكن :

طبقا للمادتين 100-101 من نفس القانون(3) يساهم المجلس ويشجع انشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية و كذا القضاء على السكن الهش و الغير الصحي و محاربته .

الفرع الثاني: الوالي

أولا: تعريف الوالي:

لم يرد في النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية تعريف دقيق للوالي بل تم تعريفه من خلال الصفات التي يتصف بها و المهام التي يقوم بها و بالتالي

---

(1) المادة 92 من القانون 12-07، المرجع نفسه.

(2) المواد من 93 إلى 99 من القانون 12-07، المرجع نفسه.

(3) المادتين 100 و 101 من القانون 12-07، المرجع نفسه.

يعتبر الوالي حائز على سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة، كما يعتبر الوالي عضو او سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية، فهو ممثل السلطات الإدارية و السياسية المركزية في الولاية و الممثل المباشر و الوحيد لكل من وزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها(1).

ثانيا: صلاحيات الوالي: يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلا للدولة او ممثلا للولاية و هيئة تنفيذية:

1- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية فهو الذي ينشط و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية(2)، حيث يعتبر الوالي ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية و هو بذلك يمثل مختلف الوزراء و يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير (3).

في مجال الضبط الاداري:

حيث يعتبر الوالي من رجال الضبط الإداري وهو مسؤول عن حفظ النظام العام و المحافظة على سلامة المجتمع و صيانته بما يتضمنه من الصحة و السكينة العامة و الأمن العام(4)، كما نصت المادة 114 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على ان الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الامن و السلامة و السكينة(5).

ولقد أكد الدكتور عمار عوابدي على أن والي الولاية هو المسؤول و المختص بعملية حفظ النظام العام في الولاية حيث يملك سلطة إصدار القرارات الادارية و التنظيمية و الفردية المتعلقة بتنظيم عملية حفظ النظام العام بالولاية(6).

---

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.34.

(2) المادة 111 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(3) محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، ص.128

(4) حسن مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، ط2، 1982، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.150.

(5) المادة 114 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(6) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.188.

أما الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة و الحماية المدنية فيتمثل في اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، و على هذا الأساس يستطيع الوالي مثلا ان يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث أو عرض و بيع السلع واللحوم في الهواء الطلق دون ادعاءات صحية.

ويعد الوالي المسؤول الأول في إعداد و تنفيذ الإسعافات في الولاية و يمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص و الممتلكات(1) و هذا ما أكدته المادة 119 من قانون 12-07 على أن الوالي يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحسينها و تنفيذها(2).

في مجال الضبط القضائي:

واعتبر الدكتور حسن حسين مصطفى الوالي من رجال الضبط القضائي و يمارس مهامه في نطاق ما أمر به قانون الإجراءات الجنائية إذ أنه وفق لما ورد بالمادة 28 من الأمر رقم 66-100 الصادر 8 يونيو 1966، قانون الإجراءات الجزائية(3) يجوز للوالي في حالة ارتكاب جناية أو جنحة ماسة بأمن الدولة أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لمعاينة الجنايات أو الجنح، حيث يحوز والي الولاية صفة الضبط القضائي ففي حالات الاستعجالات و الضرورة و الظروف الاستثنائية يستطيع أن يقوم بنفسه بجميع أعمال الضبط القضائي بحيث يكون للوالي سلطات الضبط القضائي في الحالات التالية :

- الجرائم ضد الدولة و منه ليس للوالي التدخل في الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص و الأموال و الأعراض.
- أن تكون الجرائم موصوفة قانونا بانها جنحة او جناية.

---

(1) مارة توفيق، "النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية12-07"، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، جامعة ورقلة،2012-2013، ص.29.

(2) المادة 119 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(3) الأمر رقم 66-100، المؤرخ في يونيو 1966، قانون الإجراءات الجزائية.

في مجال التمثيل و التنفيذ:

حيث نصت المادة 113 من قانون 12-07 على ان الوالي يسهر على تنفيد القوانين و التنظيمات واحترام رموز الدولة[1] و شعاراتها على إقليم الدولة كما يسهر على الانظمة و تطبيق عمل الحكومة في الولاية[2]، بالإضافة الى الاوامر الصادرة من السلطة التشريعية و دللك بعد نشرها في الجريدة الرسمية[3].

2- صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

حيث يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية و المدنية و يسهر على شهر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها و يقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية[4].

وعليه يقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي و كأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حال استضافة شخصية وطنية أو أجنبية أو تقديم التعازي أو التهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، بالإضافة أنه يمثل الولاية إما القضاء سواء كان مدعيا أو مدعي عليه، كما يتولى الوالي رئاسة إدارة الولاية و التنشيط و التنسيق و المراقبة، و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي94-215 المؤرخ في 03 جويلية 1994، نجد أن أجهزة الادارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تتمثل في:

- الكتابة العامة.
- المتفشية العامة.
- الديوان.
- رؤساء الدوائر[5].

(1) المادة 113 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(2) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.36.

(3) سمية عولمي، المرجع السابق، ص.269.

(4) المادة 103 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(5) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.216.

أ- اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يقوم الوالي في هذا الإطار بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق الإدارات الولائية باعتبارها جهاز تنفيذي بعد أن تصادق عليها هيئة مداولة المجلس الشعبي الولائي[1]، كما يلزم القانون الوالي أن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا و خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات بموجب تقرير يقدمه و يفرضه على المجلس الشعبي الولائي و يمكن أن ينتج عن مناقشته دفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة).

ب- كما للوالي صلاحيات في إعلام الجمهور بمختلف مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي عن طريق نشرها و ذلك تجسيدا لمبدأ الرقابة الشعبية حيث ينتج على نشر المداولات أن لأي مواطن الحق الاطلاع على فحواها و إمكانية الطعن فيها اما إداريا لوزير الداخلية او قضائيا طبقا لأحكام المادة 125 من قانون الولاية السابق[2] 90-09، إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات و ذلك نظرا للطابع القانوني للولاية كمؤسسة إدارية و سياسية كما أن القانون ألزم الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي على حالة تنفيذ المداولات و تقديم كل المعلومات اللازمة.

(1) المادة 102 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(2) القانون 90-09، المؤرخ في 07-04-1990، المتعلق بالولاية، المعدل و المتمم بالقانون 12-07، المؤرخ في 21-02-2012، ج.ر، عدد 12، سنة 2012.

الفصل الثاني
علاقة السياسة العمرانية
بالجماعات المحلية

تمهيد

في هذا الفصل، سيتم توضيح العلاقة بين السياسة العمرانية والتنمية المحلية، وكيفية تأثر الثانية بالأولى سلبا و إيجابا، من خلال قياس الأثر، وهذا بعد التعرض في المبحث الأول لأثر السياسة العمرانية على التنمية المحلية من خلال التخطيط العمراني المحلي ومستوياته والعلاقة النظرية والتطبيقية بينها والتخطيط العمراني المحلي التشاركي، و في المبحث الثاني، من خلال التخطيط للتنمية المحلية، ونعنى بذلك أدواته المتمثلة في المخططات العمرانية.

ثم إن جوهر التنمية هو إيجاد أساليب تتلاءم مع الحيازة المكانية وما تتمتع به من خصائص ومميزات، فالبعد المكاني يؤثر في عملية التنمية من خلال تحديد الموقع الأنسب، للسكن الذي يؤثر علي الصناعة وتحديد موقع الاستثمارات، والتوزيع الأفضل للأنشطة والخدمات القائمة على أفضل العلاقات، من خلال ثلاث أبعاد:

البعد الأول هو "حجم الموارد "الذي يؤثر على العلاقات المكانية التي تربط بين الظواهر وتشكل الأنماط التوزيعية للمستقرات البشرية.

أما الثاني "البعد الزمني "تفرضه العملية التنموية، وهو فترات زمنية مختلفة لأجزاء العملية.

البعد الثالث هو"البعد المكاني" ويتمثل في وجود وعاء مكاني يحتويها، لتتجسد أثارها في البنية المحيطة بها وبدرجة متفاوتة، ومستويات متباينة.

فالبعد المكاني متغير يتحكم في عمليات التوطين للأنشطة الاقتصادية من خلال عامل المسافة وتكاليف النقل، وقد أثبتت نظريات الاقتصاد الإقليمي أهمية المكان باعتباره عاملا من عوامل النمو والتنمية الاقتصادية المكانية. إن التفاعل بين العوامل المكانية ينتج عنه نمط معين من التنمية المكانية، والتي تسعي إلى التخفيف من الفوارق والاختلافات، التي تفرضها الطبيعة الجغرافية للمكان انطلاقا من التأثير المتبادل ما بين الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، وكذلك خلق نوع من التوازن بين الأماكن الاقتصادية والتي تمثل هدف السياسات التنموية المحلية.

إن ما يميز غالبية الدول المتخلفة هو حدة التباين والتفاوت المكاني، بحيث تتركز معظم النشاطات الاقتصادية في مناطق معينة، بينما تشهد المناطق الأخرى نوعا من التأخر التنموي، ويرجع ذلك إلي غياب أساليب التخطيط المكاني، والمعلومات، وقلة البحوث والدراسات الأكاديمية المتخصصة أي أن التنمية تبدأ بالفكر وتنتهي بالجغرافيا وتتجسد بالمستقرات البشرية.

المبحث الأول :أثر السياسة العمرانية على التنمية المحلية

يعتبر التخطيط أحد أهم وظائف الإدارة الحديثة، كونه ركيزة أساسية للوظائف الإدارية الأخرى، لذلك فالخطة تهدف إلى تحديد الأولويات لكل منظمة تتخذ من التخطيط منهجا لها والهيئات المحلية جزءا من هذه البيئة (حيث المنظمات)، بل هي بمثابة الدولة الصغرى التي تسوس شؤون المواطن، وهنا تبرز أهمية التخطيط التنموي للهيئات المحلية، إن الظروف والمتغيرات والتحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، تعمل ضمن منهجية متقدمة في إدارة المدن والبلدات، لتمكن من الاستجابة لمتغيرات واحتياجات المواطن المتزايدة، وهذا يتطلب العمل بفكر منظم ومتطور، مبني على مشاركة المواطن في صنع القرار، والمساهمة في تنفيذه، والتركيز على القضايا ذات الأولوية حسب الموارد والفرص المتاحة، مع الأخذ بعين الاعتبار المعوقات المحتملة[1].

من هذه الأهمية يعنى هذا الفصل بالتخطيط كأسلوب علمي لتحقيق التنمية، عبر خطوات تفضي إلى وضع خطة تؤدي إلى الوصول لأهداف المجتمع المحددة، خلال فترة زمنية معينة، والتخطيط العمراني هو إحدى الآليات المستخدمة والمعتمدة في التنمية العمرانية، التي تشكل بدورها وعاء للتنمية المحلية، ومن الخطوات التي تفضي إلى توضيح اثر السياسة العمرانية على التنمية المحلية هي تناول موضوع التخطيط العمراني فيما سيأتي.

المطلب الأول :مفهوم التخطيط والتخطيط العمراني :تخطيط المدن والقرى

الفرع الأول :مفهوم التخطيط

التخطيط في المفهوم العام هو أسلوب ومنهج في التفكير المنطقي والعقلاني[2]، ويتم ممارسته من قبل الجميع، وعلى كل المستويات، بدأ من المستوى الفردي، والعائلي، وحتى المستويات المحلية والوطنية والعالمية .وهو يتعلق بتصور ورؤية لوضعية معينة في المستقبل، مطلوب الوصول إليها، ومن ثم وضع الوسائل والإجراءات الكفيلة بتحقيقها، وتتعدد صفات التخطيط، بتعدد المستويات والقطاعات، إذ نجد تخطيط استراتيجي، ووطني، وإقليمي ومحلي، وتخطيط بعيد المدى، ومتوسط المدى، وقريب المدى، وتخطيط سياسي، واقتصادي،

(1) محمد حاسم شعبان، التخطيط الإقليمي، (عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع،2007)، ص.19.

(2) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي، (القاهرة: المجموعة العربية للتدريب،2009) ص.28.

واجتماعي، وبيئي، وعسكري، وتربوي، وصحي، وتكنولوجي، وتنموي وتخطيط جزئي، وكلي، وشمولي، وتأشيري، وتوجيهي، وإرشادي ... الخ .

والتخطيط Planning هو الوظيفة الإدارية التي تتضمن ما يجب عمله مقدما بمعنى أن تحدد الدولة خطة توضح فيها الأهداف التي تسعي لبلوغها ، أي أنه يشير إلى تلك المرحلة التي تسبق تنفيذ أي عمل وتنتهي باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب القيام به وتوقيت أدائه.

فالتخطيط عملية ذهنية تقوم علي التفكير الخلاق في كافة المجالات، اعتمادا علي المعلومات المتاحة والتي يمكن من خلالها وضع الخطة التي تتناسب مع الأنشطة المراد تحقيقها. وهو وسيلة يتم من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة ونجاح الخطة يتوقف علي مدى مساهمتها في تحقيق الهدف في القطاع المراد التخطيط له، كما يعتبر التخطيط أول خطوة من خطوات النشاط الرقابي، حيث يوفر معيار الأداء المخطط ممثلا في شكل أهداف وسياسات مطلوب تنفيذها[1].

الفرع الثاني :مفهوم التخطيط العمراني

هو آلية لتطبيق السياسة العمرانية في الجزائر، في شكل مشاريع تنموية متناسقة، ونجاح التخطيط(تنفيذ مشاريع التنمية)يعكس سياسة عمرانية محكمة، كما أن النجاح في تحقيق أي هدف يتطلب تخطيطا علميا، ولما كان هدف أية حكومة هو رفع مستوى معيشة المواطن، وزيادة دخله، والعمل على النهوض به حضاريا، وتوفير أسباب الرفاهية له .فإن ذلك لا يمكن أن يتم إلا بتنمية واستغلال الطاقات البشرية والإمكانيات الاقتصادية في الدولة، وفقا لتخطيط علمي سليم لهذا الأخير داخل حدود الدولة وعلي مستويات ثلاثة ويركز على عناصر أساسية هي : الأرض و المكان وأنشطة السكان[2].

فالتخطيط الشامل هو تخطيط طبيعي للأرض وتخطيط اجتماعي للمكان، وتخطيط اقتصادي للأنشطة، وإذا اقتصر على مدينة أو قرية سمى بالتخطيط المحلى، وإذا اتسع ليشمل جزءا من الدولة أكبر من المدينة، سمى التخطيط الإقليمي(الجهوي)، وإذا تعامل مع الدولة ككل سمى التخطيط الوطني.

---

(1) مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق، ص.29.

(2) صبري فارس، التخطيط الحضري، (الأردن: دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع،2009)، ص.19.

أولا : تعريف التخطيط العمراني المحلي:

يكتسب التخطيط العمراني مسميات عديدة منها التخطيط الطبيعي والتخطيط المادي والتخطيط المحلي، وهو عملية تخطيط لمدينة أو قرية أو مدينة وتوابعها، أو عدة مجمعات متقاربة، ويسمي أحيانا التخطيط الحضري Urbain Planning ويمتاز عن التخطيط الجزئي بالشمولية، فهو يضم التخطيط الطبيعي بالمعنى الضيق الذي يشمل البيئة، والتخطيط الاقتصادي الذي يركز على الإنتاج والاستهلاك، وحركة رأس المال والسلع، وتوزيع الاستثمارات والتخطيط الاجتماعي Social Planning الذي يهتم بدراسة النسيج المادي والثقافي، وشبكات النقل والاتصال والخدمات والمرافق (1).

ويعرف أيضا " بأنه ممارسة الضبط في استخدام الأرض في المدن، لتحقيق أوضاع ملائمة في مجالات الإسكان والصحة والخدمات والترفيه" 2، بمعني التحكم في توجيه النشاط الذي يقوم بتعمير منطقة معينة في جهة معينة، ويقصد به تحقيق مستوى الأداء عند تعمير مدينة جديدة، أو تعمير مدينة من المدن وتطوير ورفع مستوى العمران فيها، بوضع الأسس العلمية لتنفيذ المشروع، وتحديد مراحله بما يتناسب مع مقتضيات العصر وظروف المكان والسكان الذين يعيشون فيه(2).

و يعرف أيضا بأنه " أسلوب أو منهج يهدف إلى حصر و دراسة كافة الإمكانيات والموارد المتوفرة في الإقليم أو الدولة أو أي موقع أخر، على كافة المستويات ابتداء من الشركة، حتى المدينة أو المؤسسات أو القرية أو الإقليم أو الدولة، وتحديد كيفية استغلال هذه الموارد والإمكانيات لتحقيق الأهداف المرجوة خلال فترة زمنية معين"(3).

وحسب هذا التعريف، فإن التخطيط يرتبط بكل العلوم التي تدرس الموارد الطبيعية والبشرية، بهدف معرفة مدى إمكانية استغلالها، لتحقيق اكبر قدر من الإنتاج والتنمية من خلال ثلاث مراحل هي:

---

(1) عامر مصباح، علم الاجتماع الرواد و النظريات، (الجزائر: شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع،2005)، ص.31.
(2) فاروق عباس حيدر، تخطيط المدن و القرى،(الإسكندرية: توزيع منشآت المعارف،1994)، ص.14.
(3) مؤمن محمد ديب نصر، التخطيط العمراني من منظور جغرافي(غزة:2013)، ص.11.

أ- مرحلة تحديد الأهداف المنشودة.

ب- مرحلة اختيار أسلوب استغلال الموارد المتاحة.

ج -مرحلة التنفيذ.

وغالبا يكون هدف التخطيط تحقيق التنمية وزيادة الإنتاج بهدف رخاء المجتمع من خلال سياسة معينة، تنفذ في فترة زمنية محددة، كما يمكن إعطاء تعريف مبسط، للتخطيط العمراني، وذلك باعتباره" أداة ووسيلة لتحقيق المصلحة العامة، لكافة قطاعات وفئات المجتمع، من خلال وضع تصورات ورؤى لأوضاع مستقبلية مرغوبة ومفضلة، لتوزيع الأنشطة والاستعمالات المجتمعية في المكان الملائم وفي الوقت المناسب ; وبما يحقق التوازن بين احتياجات التنمية في الحاضر والمستقبل القريب، من ناحية، وبين احتياجات التنمية لأجيال المستقبل البعيد، من ناحية أخرى(1).

أي تحقيق التنمية المستدامة، وبما يحقق التوازن بين الرؤى الاستراتيجية والطموحات والرغبات من ناحية، وبين محددات الموارد والإمكانات الواقعية من ناحية أخرى، مع ضمان تحقيق التنسيق والتكامل، في استيفاء احتياجات ومتطلبات القطاعات التنموية الشاملة، سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وبيئية، ... الخ، من خلال التزويد بالخدمات والمرافق العامة، وشبكات البنية الأساسية بأنواعها المختلفة، ومن خلال وضع الاستراتيجيات والسياسات العامة، والمخططات العمرانية بمستوياتها المختلفة وطنية وإقليمية ومحلية، ووضع وتحديد البرامج والمشروعات العمرانية، على سبيل المثال :إسكان، نقل وطرق، جسور، خدمات ومرافق عامة ...الخ وفي إطار تشريعي وقانوني واضح وملزم، ومن خلال عمليات وإجراءات محددة، وبتنسيق وضمان مشاركة مجتمعية كاملة، خلال كافة مراحل العملية التخطيطية"(2).

ثانيا : أهمية التخطيط العمراني:

يشكل التخطيط العمراني منسق وعامل تكامل بين البعد المكاني للسياسات القطاعية عن طريق الاستراتيجية الإقليمية، فهدفه ترقية وترتيب الأنشطة بأكثر عقلانية و التوفيق بين أهداف السياسة التنافسية، كما يتعلق بتحديد أهداف واستراتيجيات طويلة أو متوسطة المدي لتنمية

(1) مؤمن محمد ديب نصر، المرجع السابق، ص.12.

(2) فاروق عباس حيدر، المرجع السابق، ص.14.

الإقليم، والتنسيق بين السياسات القطاعية مثل النقل الزراعة والبيئة، فهو طريقة للتأثير علي التوزيع المستقبلي للنشاطات الاقتصادية عبر المكان [1].

تبرز أهمية الاعتماد علي التخطيط أيضا كوسيلة وحيدة يمكن من خلالها تحقيق أفضل تعبئة للموارد واستخدامها بأفضل صيغة ممكنة، لتحقيق الأهداف التي يراد التوصل إليها مسبقا، وفقا لأولويات يراعي في اختيارها احتياجات الاقتصاد والإمكانيات التي يمكن أن تتوفر له وفقا للظروف والأوضاع المحيطة بكل ذلك، سواء كانت محلية أو دولية، الأمر الذي يجعل التخطيط الأداة المهمة في التسريع بعملية التنمية وتوسيع مداها، بحيث تتحقق نتائجها بأفضل ما يمكن وفي أقل فترة زمنية ممكنة، وبأدنى تكلفة وجهد [2] .

إن قطاع التخطيط العمراني له أهمية كبرى في خدمة المجتمع وقضايا التنمية من أبرزها ما يلي:

- ترقية التماسك الإقليمي من خلال تحقيق نوع من التوازن الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.
- تشجيع التنمية المدارة بواسطة الوظائف الحضرية وتحسين العلاقة بين المدينة والمناطق الريفية.
- الحد من الكوارث الطبيعية والأضرار البيئية بسبب التلوث، وتعزيز حماية الموارد الطبيعية والتراث الطبيعي باعتباره عاملا للتنمية.
- يساهم في التقليل من الفوارق المكانية وخاصة بين المناطق الحضرية والريفية.
- يجسد برامج ومشروعات التنمية القطاعية في المجتمع.
- يساهم في إعادة توزيع السكان على المستوى الوطني والمحلي بما يتناسب مع توزيع الموارد و متطلبات التنمية.
- تنظيم النمو للتجمعات العمرانية بحيث لا يسمح للعشوائيات بالظهور.
- ينظم العلاقة ما بين استعمالات الأراضي، بما يؤدي إلى الحد من المشكلات المختلفة التي تواجه المجتمع.

---

(1) فاروق عباس حيدر ،المرجع السابق، ص.15.

(2) أمال لبعل، آلية التسيير الحضري التنمية المحلية (بسكرة: رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة بسكرة، 2004)، ص.20.

الفرع الثالث: مستويات التخطيط العمراني

للتخطيط عدة مستويات تبدأ بالتخطيط الدولي ثم الوطني[1]، ثم الإقليمي، فالمحلى أو العمراني وهذه المستويات ترتبط بشكل يؤكد تكامل الفكر التخطيطي الذي يهدف إلى تحقيق التنمية في كل الاتجاهات، وتستهدف هذه المستويات تحقيق:

التخطيط الدولي الشامل: وهو نوع من التخطيط العام لخدمة الإنسان في جميع أنحاء المعمورة مثل التنظيم السياسي لهيئة الأمم المتحدة، هيئة اليونسكو.

التخطيط الإقليمي الدولي : وهو نوع من التخطيط الدولي يجمع مجموعة من الدول ذات تجانس سياسي واجتماعي واقتصادي وجغرافي، لها أهداف موحدة لتحقيق أغراض محددة، في توقيت محدد مراعية في ذلك تخطيطها الوطني والإقليمي والمحلي، وكمثال للتخطيط الاقتصادي(الاتحاد الأوروبي) ، والتخطيط السياسي (جامعة الدول العربية).

التخطيط الوطني :هو تخطيط على مستوى الدولة، وشكل من أشكال التخطيط الاجتماعي والاقتصادي ويتميز أساسًا" بأنه الموائمة بين الحاجات للمجتمع من ناحية، وبين الإنتاج من ناحية أخرى ، و يركز على النواحي الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما يحدد السياسة العامة للدولة في مجالات الإسكان والمرافق والتعليم والصحة والترفيه والصناعة و الزراعة، وتوزيع المجتمعات العمرانية الحضرية والريفية، ويتم الحصر في خطة التنمية الوطنية على ضرورة تنوع موارد الاقتصاد الوطني والعمل علي تأسيس مراكز نمو إقليمية قائمة علي التوزيع الجغرافي، ودراسة التجمعات من المدن الكبرى والصغيرة داخل المدن(الولايات) وبين تلك المتجاورة، لتحديد وظائفها وأنماط إنتاجها الرئيسية ومن ثمة تخصيص الاستثمارات العامة في إقامة البني التحتية والفنية والاجتماعية[2].

التخطيط الإقليمي: Régional Planning:

يعرفه ألدن Alden على أنه" ذلك النوع من التخطيط الذي يتعامل مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية والثقافية والطبيعية في إقليم معين، أو منطقة ويتعرض بدرجة أكثر تفصيلاً من سابقه لتوزيع المجتمعات الحضرية،

---

(1) أرنست أر الكسندر، ترجمة فيصل عبد العزيز المبارك، المدخل إلى التخطيط،(الرياض: نشر جامعة الملك سعود، 2010)، ص ص.109-112.

(2) عبد الله بن محمد المعيوف ، التخطيط العمراني (،المملكة العربية السعودية: جامعة الملك سعود،2011)، ص.13.

"جغرافية محددة العمرانية والريفية"، كما يتعرض لشبكة الطرق والنقل والمرور الإقليمي، الذي يربط بين التجمعات العمرانية، ويتناول بالدراسة وضع المخططات اللازمة في ضوء المخطط الوطني، ويحدد المراكز العمرانية على الإقليم ورتبتها وأعدادها وأحجامها وتوزيعها ووظائفها وعلاقتها ببعضها البعض .

يؤكد في هذا الاطار Denieuil Pierre-Noël على اهمية الربط بين السياسات الحكومية والبعد الاقليمي لهذه السياسات، فيتحدث عن تنمية الإقليم Le Développement Des Territoiresو كذا عن مصطلح ' البعد الإقليمي للسياسات العامة La Territorialisation Des" Politiques Publiques ' ، حيث ضرورة الاهتمام بنموذج للتخطيط يأخذ بعين الاعتبار البعد المجالي ' "spatialisation" كبعد أساسي لتحقيق أهداف السياسات العامة في بعدها المحلي فتتحول السياسات بالمفهوم الواسع حسب Denieuil Pierre-Noël بذلك الى عامل محقق للتنمية الحضرية ببعد اجتماعي(DSU) développement social urbain بدلا من التنمية الحضرية فقط Développement Urbain[1] .

التخطيط العمراني المحلي (الحضري والريفي): Local Urbain Planning

يرتكز على معالجة المدينة أو القرية ويهدف إلى السيطرة على كيانها على نحو يتفق مع الاتجاه العام، وسوف يتم التطرق لموضوع التخطيط من الأدنى إلى الأعلى، وذلك لمعرفة وفهم الترابط القومي ما بين مستويات التخطيط أولا، ولأهمية معرفة المسؤولية الكاملة التي تقع على المجتمع وإدارته المحلية في تطبيق الخطط العامة والتفصيلية، فما هو التخطيط الحضري أو التخطيط المحلي للمدينة والقرية، فهو أول مستوى من مستويات التخطيط والمحصلة لمستويات التخطيط المختلفة، وأن المدينة والقرية هي مجال التخطيط المحلي[2].

(1) عبد الله بن محمد المعيوف، المرجع السابق، ص.14.

(2) أرنست أر الكسندر، المرجع السابق ، ص.113.

وقد استمر هذا النوع من التخطيط حتى بداية القرن العشرين ولعدم قدرته على حل مشاكل المدن خاصة الكبرى، ومراكز الجذب الصناعي التي ظهرت حول المدن، وما تبع ذلك من مشاكل الإسكان، وظهور الأحياء الفقيرة وقوى عمالية على مشارف المدن، وعدم كفاية المرافق للأعداد المتزايدة من السكان الذين هاجروا من الريف، فاكتظت به وضاقت مواصلاتها وإمكانياتها وخدماتها عن الوفاء باحتياجاتهم[1]، وظهور المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والعمرانية ... الخ، فكان لابد من الأخذ بمبدأ التخطيط الوطني والإقليمي لحل هذه المشاكل، ويهتم التخطيط العمراني بدراسات:

- تخطيط الموقع.
- تصميم مشروعات البنية الأساسية.
- تصميم مشروعات الخدمة العامة.
- مشروعات الإسكان.
- شبكات الطرق ...الخ.

والتخطيط المحلي هو تخطيط المدن الذي يهتم بتنظيم استعمالات الأرض ومنها توزيع الأنشطة المختلفة كالصناعة، والسكن والخدمات التجارية والصحية والمناطق الخاصة بالأبنية الحكومية...الخ، على مناطق المدينة المختلفة، وربطها بشبكات من الطرق لتحقق سهولة كبيرة في حركة السكان والبضائع في مناطق المدينة، ومع المناطق المجاورة لها، و التخطيط المحلي يعمل على التوظيف الأمثل للموارد المحلية وتحقيق أفضل للعوائد، كما يؤدي إلى زيادة الاعتماد المحلي على الذات والابتعاد التدريجي عن الاتكال على المركز وزيادة فرص النمو وتحسين الإنتاجية، وخلق فرص العمل[2].

كذلك يوجه نمو المدينة ضمن المؤشرات المركزية للتخطيط(التخطيط الوطني والإقليمي) لتحقيق تطور سريع وشامل لمجمل الحياة الحضرية، ويحكم توسعات المدينة بالاتجاهات الملائمة، وتعين أسباب نمو بعض المدن وربما استحداث مدن جديدة، ومما يقع ضمن التخطيط العمراني Physical Planning الذي يكون المحصلات النهائية للمتغيرات الاقتصادية

---

(1) هاشم عبود المسوي، التخطيط و التصميم الحضري(مصر: دار مكتبة الحاد للنشر و التوزيع،2006)، ص.38.

(2) عادل عبد الغني محبوب، الإقتصاد الحضري(عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع،2008)، ص.279.

والاجتماعية والبيئية في عملية التخطيط للمدينة، وقد يشمل الريف أيضًا وهو عمومًا يهتم باختيار المواقع المثالية في الأقاليم المختلفة، مع توزيع نمط معين من حيث الحجم والعدد والتباعد، مما يؤدي في النهاية إلى حصول السكان على كافة الخدمات التي يحتاجون إليها في سهولة ويسر[1].

والتخطيط الحضري يدرس علاقة المدن مع بعضها البعض، من حيث إمكانيات التحضر ومعدلات نسبة الهجرة، ودراسة الظروف المؤثرة في تلك المدن وتبادل التأثيرات فيما بينها، ويهتم التخطيط الحضري بإعداد خطط حضرية للمدن مجتمعة(المخططات الإقليمية)وخططه المنفردة(المخططات الهيكلية والتفصيلية)، وتخطيط مجمل الفعاليات التي تتوفر في المدينة من حيث المناطق السكنية والتجارية والصناعية والحرفية، وتعيين مواقع الأبنية العامة، مثل (التعليم والصحة والمساجد، والمقابر، والحدائق العامة ... الخ)بكل مستوياتهم، إلا أن كل ما سبق من الاستعمالات والمساحات المخصصة لها، يعتمد على توفر المعلومات والدراسات الخاصة بالمدينة، من حيث الموقع والطبيعة الجغرافية والدراسات الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية، المساحة المرغوبة لحيازة الأرض في كل منطقة من مناطق المدينة، التوسع المفضل بالنسبة لتسهيل إمكانية الوصول، التلوث بالنسبة(للماء والهواء)، الحيازة للأرض مستقبلا بالقياس مع حجم السكان المتوقع[2].

عموما توجد علاقة وطيدة بين الموقع والوظائف التي تتوفر في المدينة، وأن الموقع الخاص بالمدينة يدرس من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وترتبط الاستعمالات والتركيب الداخلي للمدينة والخطة الجديدة لها بالموقع فيؤثر ويتأثر من حيث التوسع، ويتأثر موقع المدينة وتصميمها الداخلي بأهمية تلك المدينة كمركز سياسي، صناعي، تجاري، زراعي وحاجة الموقع إلى توفر المياه، الطاقة توفر الموارد الطبيعية بالقرب منها، وكثيرا ما تنمو المدن من نواه واحدة أو نواتين أو ثلاث، ويرمي التخطيط المحلي إلى التحكم في تسيير كيان المدينة أو القرية[3].

(1) عادل عبد الغني محبوب، المرجع السابق، ص.279.

(2) فائق جمعة المنديل، سياسات التخطيط العمراني(عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع، 2008)، ص.14.

(3) هاشم عبود المسوي، المرجع السابق، ص.39.

عموما فان التخطيط المحلي يعزز خدمات النفع العام، حيث يحدد خصائص المستقبل للمجتمع المحلي، ويعزز من حس المكان، فيخلق فرص العمل المنتج والتخطيط للتطوير العمراني، واستخدامات الأراضي، وجعل المستقر البشري ملائما للعيش وجدير بخلق بيئة تفاعلية ثرية، ومثمرة، تزيد من اعتزاز المواطن بالمكان.

– يعمل التخطيط المحلي على التوظيف الأمثل للموارد المحلية لتحقيق أفضل النتائج، كما يؤدي الي الاعتماد على الذات وعدم الاتكال تدريجيا علي المركز وزيادة الإنتاج وفرص النمو، وخلق مناصب العمل والاستفادة من الانفتاح علي الولايات المجاورة[1].

– يربط بين التنمية الاقتصادية والتنمية المكانية، ويضمن التوازن المكاني والوظيفي، ويؤدي الي توفير بنية تحتية وبيئة تمكينية تساعد علي زيادة عدد المنشأة وتوسيع فرص الاستثمار.

– يعزز من كفاءة أداء الإدارة المحلية ويربطها في إطار تشاركي مع القطاع الخاص والمجتمع المدني ويحقق الإدماج الاجتماعي لجميع الشرائح في المجتمعات المحلية والمناطق الأقل نموا من خلال تنفيذ تنمية متوازنة واعتماد برامج تستهدف الجهات المحتاجة داخل الولاية.

أ – التخطيط الهيكلي: Structure Planning

يكون على مستوى المدينة ويقصد به رسم الخطوط العريضة التي تواجه عمليات التنمية العمرانية، من استعمال سكنى وتجارى وسياحي وصناعي وترفيهي وخدمات، وغيرها من الاستعمالات التي تتفق مع طبيعة المدينة وظروفها.

– يسعى للحفاظ على النواحي الجمالية بهدف توفير بيئة سكنية صحية آمنة، تؤدى وظيفتها على الوجه الأكمل وتلبي احتياجات القاطنين بها.

– يقوم على دراسة مضبوطة تسمح بتوفير مواقع جيدة للخدمات العامة(المطارات وخطوط السكة الحديدية وشبكات الشوارع والمرافق العامة الرئيسية...إلخ) بهدف تغطية الوحدة المحلية بكفاءة عالية.

– دراسة المناطق الأثرية و التاريخية، والمواقع المتميزة في المدينة أو القرية، بهدف تحسين استغلالها وتأمينها والحفاظ عليها.

---

(1) هاشم عبود المسوي، المرجع السابق، ص.40.

(2) البشير التجاني، التحضر و الهيئة العمرانية في الجزائر(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2009)، ص.85.

- ويقوم التخطيط الهيكلي على الدراسات المتكاملة للبيئة الاجتماعية، الاقتصادية و العمرانية، ويهتم بتحديد الأهداف والاستراتيجيات والسياسات طويلة المدى.

ب- التخطيط التفصيلي: Detaille planning

يهتم في هذا التخطيط:

- إعداد المشروعات التخطيطية التفصيلية للمناطق التي تكون ضمن التخطيط الهيكلي للمدينة أو القرية، ويصنف ارتفاعات المباني وطابعها المعماري، وكثافتها السكانية والبنائية وعدد الوحدات.

- الإسكان من حيث موقع ونوع الأحياء السكنية ذات الكثافة التي افترضها التخطيط الهيكلي للنسيج العمراني.

- المراكز و المحاور التجارية و الصناعية.

- المناطق الخضراء سواء على شكل مسطحات خضراء أو أشجار أو أي عناصر تجميلية أخرى.

- تخطيط شبكة الطرق ودراسة الحركة المرورية.

- تخطيط وتصميم أماكن انتظار السيارات، من حيث أعدادها وأنواعها ومستوياتها و كفاءتها.

ج- التصميم البيئي:

وهو التصميم الذي يدرس:

- تنسيق المواقع في المدينة، مثل تصميم أنواع الممرات والمواد المستخدمة لأرضيات المدينة، وأنواع التشجير فيها حسب وظائفها مثل استعمال مصدات الرياح أو الأشجار المثمرة و يدرس كيفية ري المسطحات الخضراء والأشجار وتوزيعها في الشوارع باعتبارها جزءا من التصميم العام للفراغ في المدينة، والعناصر المائية واستغلالها في شكل بحيرات.

- يدرس العناصر المضللة طبيعية وصناعية للاستجمام أو لتربية الأسماك أو في شكل نفورات مائية بحيرات طبيعية وصناعية للاستجمام أو لتربية الأسماك أو في شكل التموضع المثالي للمقاعد العامة في الحدائق(من الجانب البصري و الوظيفي)[1].

يرتبط التخطيط العمراني بمجموعة أبعاد من أهمها " البعد البيئي" ، حيث برزت أهميته

---

(1) البشير التجاني، المرجع السابق، ص.85.

كمقاربة ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسة الحضرية و بالتنمية المستدامة، فالمقاربة البيئية الحضرية(L'approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU تعتبر من اهم المقاربات التي تتوافق مع كل التصورات النظرية، و من حيث التخطيط لكل السياسات بمختلف أبعادها، وجميع أنواع المشاريع الحضرية، ويبرز البعد البيئي في كل مراحل إعداد مشاريع التهيئة الحضرية (مرحلة الد راسة، التشخيص، التنفيذ و مرحلة الانجاز) [1].

ففي فرنسا مثلا تم تضمين هذا البعد في القوانين والتشريعات المنظمة لكل عمليات التخطيط الحضري، و هي تطبق عمليا و على المستوى الإقليمي من خلال المخططات التالية:

- مخطط تسيير النفايات.(PDEOM)
- مخطط تسيير الموارد المائية(SDAGE)
- مخطط تسيير نقاء الهواء.(PRQA)
- مخطط تسيير مستوى الضجيج.(PEB)

د- تخطيط المشروع:

وهو التخطيط المميز للمشاريع المتخصصة مثل مشاريع المباني أو الري أو المشاريع التجارية أو الصناعية، أو مشاريع البنية التحتية والشوارع، وهو يدخل فيه عادة الكثير من العلوم الطبيعية والكيميائية والهندسية والجيولوجية والاقتصاد، أي على حسب الدراسة النوعية للمشروع المراد إنجازه على مستوى المدينة أو القرية، ولكن في الجزائر تبق الإشكالية في ضعف الأداء والتطبيق(تنفيذ التخطيط) ، الذي يعد من أسباب ضعف التنمية المحلية في الجزائر رغم الموارد المالية الهامة المرصودة خلال 15 سنة، وذلك بسبب البيروقراطية السلبية، تقص الكفاءة في الإنجاز بالنسبة للمؤسسات الوطنية ولعل الدليل على ذلك جلب الشركات الصينية و التركية[2].

إذن لا بد من تطبيق الحكم الرشيد كمنهجية عمل، والتركيز على إشكالية التنفيذ المتعلقة بالزمن، والكفاءة، ونوعية الأشغال، وسن قوانين ومراسيم تتسم بالصرامة خاصة بالتنفيذ.

---

(1) البشير التجاني، المرجع السابق، ص.85.

(2) هاشم عبود المسوي، المرجع السابق ، ص.41.

رابعا: العلاقة بين مستويات التخطيط:

1- العلاقة النظرية:

يمكن توضيح العلاقة النظرية بين مستويات التخطيط من خلال المثال التالي:

فرضا أن التنمية الشاملة لدولة ما، وبعد دراسة كافة إمكانياتها ومقوماتها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية والطبيعية والعمرانية، وجد أن هناك ضرورة ملحة للتصنيع، إذن على مستوى الخطة القومية تم تحديد سياسة الاتجاه إلى التصنيع، وكذلك تم تحديد نوع الصناعة، وفرضا أنها صناعة بتروكيمياوية ووجهت إلى الإقليم ذو المقومات البترولية الكامنة، وعلي مستوى لإقليم يكون دور " التخطيط الإقليمي " حيث يتم توجيه تلك الصناعة على أساس العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية المؤثرة بالمنطقة بوجه عام، وعلى هذه الصناعة بوجه خاص، وليكن عند مدينة معينة مثلاً[1].

يأتي بعد ذلك دور " التخطيط العمراني " لمناقشة وتحديد الموقع المحدد للمصنع، مساحة ذلك الموقع، وهل هو شمال المدينة أم جنوبها أم غربها، وعلى أي بعد من المدينة، كما يحدد مسارات خطوط الطرق والسكك الحديدية، ومداخل المنطقة الصناعية، وكذلك الاحتياطات الواجب إتباعها من واقع علاقة المدينة القائمة بالصناعة المقترحة.

بعد ذلك يأتي دور " التخطيط المحلى التفصيلي " لكي يحدد موقع المصنع، حيث يتم تحديد مداخل ومخارج الموقع، وكذلك موقع صالات التصنيع، ومباني الإدارة والمنطقة السكنية للعاملين، وأماكن التخزين للمواد الخام، والمواد المصنعة، وكذلك مسارات شبكات الطرق والسكك الحديدية...الخ[2].

2- العلاقة التطبيقية :

يجب أن نشير في هذا المجال إلى أن التخطيط بعيد المدى(أي خطة لعشرين سنة مثلاً) مسألة جدلية نظرية خصوصاً في دول العالم الثالث التي تتصف بواحدة أو أكثر من السمات التالية:

---

(1) هاشم عبود المسوي، المرجع السابق ، ص.41.

(2) ماجد حسني صبيح ،مدخا إلى التخطيط و التنمية الإجتماعية(القاهرة: الشركة العربية المتحدة للتسويق،2014)، ص.297.

1- تعدد وتضخم المشاكل القائمة.

2- ضغوط قوية دافعة لتحقيق التنمية على وجه السرعة.

3- سرعة عجلة المتغيرات والتطور والتقدم.

4- نقص المعلومات والكوادر الفنية والموارد المساعدة على إعداد الخطة وتنفيذها.

5- عدم ثبوت القرار بمختلف المستويات.

وبالتالي، فإن متطلبات التنمية يجب أن توضع في إطار خطط واضحة المعالم، ممكن تنفيذها في إطار مدى وضوح الرؤية المتاحة، ومن المؤكد أن الرؤية لن تكون واضحة على مدى20 سنة، أي على المدى البعيد، و لكنها قد تكون واضحة تماماً على مدى مراحل خماسية مثلاً، أي على المدى القصير.

وبناء على ذلك فإن العلاقة الهرمية(العمودية) بين مستويات التخطيط الثلاث(المستوي الأعلى يعطي التوجيهات للمستوي الأدنى) يضاف إليها علاقة جديدة وهى علاقة العمل على التوازي(علاقة أفقية)، أي أنه يمكن العمل على التوازي في مجال إعداد الخطط القومية والإقليمية والمحلية ولكن في ظل علاقة رأسية بين مستويات التخطيط الثلاث، يتم فيها التنسيق فيما بينهم، بحيث يتم إعداد الخطط في إطار متكامل وعلى ضوء واقعي تماماً ومناسباً لمتغيرات الظروف المحلية ومثال ذلك التخطيط ما بين البلديات المخطط التوجيهي. [1]

الفرع الرابع: سمات التخطيط العمراني

يتميز التخطيط العمراني بعدة سمات منها : الشمولية والعلمية والمنطقية والواقعية والتوافقية.

- الشمولية:

ومعناها أن تتسع آفاق التصميم (المخطط) وفريق المتخصصين المعاونين له لكي تشمل بالدراسة والفهم، كل جوانب ومكونات المشكلة التنموية قيد الدراسة (الجوانب المادية العمرانية الإنسانية الاجتماعية)، وتعنى الشمولية أيضا أن يتسع البعد الزمني ليشمل الماضي والحاضر والمستقبل[2].

- العلمية والمنطقية :

(1) ماجد حسني صبيح ،المرجع السابق، ص.280.

(2) البشير التجاني، المرجع السابق، ص.87.

ذلك بأن تبنى الأنشطة التي يؤديها المخطط الحضري على أساس عقلاني لا يتعارض مع البديهيات والمسلمات العلمية المألوفة في العصر وفي التخصص، وأن يسعى(المخطط)لاستخدام أنسب النظريات والمداخل والمناهج المتاحة للتعامل مع المشكلة التنموية.

– **النظامية:** وتتحقق بما يتوفر للمخطط من نظرة معمقة للمشكلة التنموية المبحوثة، على أساس أن المشكلة ما هي إلا نظام كبير مكون من نظم وعناصر أصغر، تتفاعل داخليا وخارجيا بشكل يتوقف على تلك النظم والظروف المحيطة بها.

- **الواقعية :** ومعنى ذلك أن تعتمد التصرفات والأنشطة والحسابات والتوقعات والحلول، التي يقترحها المخطط على رؤية فعلية لأرض الواقع والطبيعة البيئية المادية والإنسانية للمجتمع الحضري، فتكون النتائج تعبيرا عن احتياجات ومشكلات وأهداف وإمكانيات السكان، ولا تعني الواقعية الرفض التام لمدخلات خارجية بحجة أنها مستوردة، فيحرم المجتمع من فرصة امتلاك وسائل العلم والتكنولوجيا لإحراز التقدم، ولكن تعني التدرج في الاستفادة منها في إطار السيطرة الفاعلة لمدخلات البيئة المحلية.

– **التوافقية:** تعنى تحقيق التوافق بين منهج التخطيط والتنمية كإطار لفعاليات عملية التنمية وبين المنهج العام للمجتمع بمراعاة كافة الضوابط والمعايير الشرعية السائدة في المجتمع[1].

و يمر تخطيط المدينة و الدراسات التي ينبغي القيام بها لإخراجه في صورة خرائط(مجسمات) وتقرير، بالمراحل التالية:

مراحل التخطيط:

01- إعداد الخرائط الأساسية:

على أن تكون بمقاييس الرسم الآتية:

1/500 ، 1/1000 ،1/2500 ، وفى حالة المدن الكبرى يضاف إلى تلك المقاييس 1/25000.

(1) البشير التجاني، المرجع السابق، ص.88.

02-طبيعة المدينة:

- الوصف الجغرافي للمدينة.
- وضع المدينة وعلاقتها بالنسبة للقرى والمدن المجاورة، وكذلك بالنسبة للإقليم، ملخص لمشاكل المدينة واحتياجاتها.

03-تحليل التكوين العمراني الحالي:

تحديد استعمالات الأراضي الحالية la bonne gestion durable des réserves foncières et de l'occupation du sol (التسيير الرشيد).

- تحديد كثافة العمران ومداه و اتجاهاته.
- تحديد مكونات المدينة ومساحاتها و توزيعها.
- ارتباطات المكونات المختلفة وتأثيرها في هيكل العمران وتطوره.

04-المنشأة والتطور التاريخي:

- تطور النمو السكاني.
- تطور النمو العمراني واتجاهاته.
- إظهار المعالم الهامة والسياحية و التاريخية.
- تطور أهمية المدينة ومركزها في الهيكل الاقتصادي للإقليم.

05- أهداف التخطيط وسياساته:

- دواعي التخطيط وأهميته.
- العوامل التي تؤثر في اتجاه التخطيط وإمكانياته.
- اتجاهات التخطيط وأهدافه وتسلسله ومداه.
- السياسات الواجب إتباعها لتحقيق أهداف التخطيط.
- ملخص التخطيط وخطوطه العريضة.

06- السكان:

- العدد الحالي و المستقبل.
- التوزيع الجغرافي الحالي.
- التوزيع الجغرافي المقترح.
- الخواص (السن، الجنس، المهن، التعليم) (1).

---

(1) حسين عبد الحميد، التخطيط الحضري(الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2005)، ص.61.

07- الصناعة:

- تطور الصناعة بالمدينة.
- أنواع الصناعات القائمة ومراحل تطويرها واحتياجاتها من العمالة والأراضي ووسائل النقل.

08-التجارة:

- وضع المدينة من التجارة الداخلية و الخارجية.
- حجم ونوع التبادل التجاري بين المدينة وباقي المدن الأخرى بالإقليم.
- مستقبل التجارة الداخلية والخارجية و احتياجاتها.

09-الزراعة:

- حصر الأراضي الزراعية و الإنتاج الزراعي و الحيواني التي تعتمد عليه المدينة.
- تحديد مستقبل هذه الزراعة وتأثيرها على التموين والصناعات التي تعتمد على هذا الإنتاج.
- حماية الأراضي الفلاحية من التوسع العمراني.

10- الإسكان:

- إحصاء الإسكان الحالي من حيث النوع والحالة والتوزيع الجغرافي.
- تقييم صناعة البناء وسياسة الإسكان وتأثيرهما على معدل إنشاء المساكن الحالي.
- تحديد احتياجات الإسكان الحالية والمستقبلية وتوزيعها الجغرافي.

11- المرافق العامة (مياه، صرف صحي، كهرباء):

- تحديد طاقة المرافق الحالية و حالتها.
- تحديد الاحتياجات المستقبلية ووضع خطة لمواجهتها و تطويرها.

12- الخدمات (تعليمية، صحية، ثقافية، إدارية):

- إحصاء الخدمات الحالية بأنواعها و توزيعها الجغرافي.
- تحديد المقاييس والمعايير الخاصة بالخدمات وتوزيعها بالنسبة للسكان.
- تحديد احتياجات الخدمات الجديدة وتوزيعها الجغرافي.

(1) المرجع نفسه، المكان نفسه.

13- النقل والمواصلات:

- شبكة الطرق و النقل الحالية.
- تحديد حجم واتجاه حركة السكان الحالية داخليا و خارجيا.
- إحصاءات المرور وتطوره.
- تحديد حجم ونوع واتجاه احتياجات النقل في المستقبل.
- اقتصاديات وسائل النقل المختلفة.
- تحديد هيكل شبكة الطرق والنقل في المستقبل.
- وضع مخطط النقل و المواصلات.

14- الأماكن الترويحية:

- إحصاء الحدائق العامة، و ذات الاستعمال الخاص، و النوادي والأماكن المفتوحة و توزيعها الجغرافي.
- تحديد المقاييس و المعايير الخاصة باحتياجات الحدائق و الأماكن المفتوحة.
- تحديد احتياجات كل نوع، و الأماكن المتاحة المناسبة لإقامتها و توزيعها الجغرافي.
- مخطط الحدائق والأماكن المفتوحة.

15- المخطط العام:

- خريطة استعمالات الأراضي المقترحة في المستقبل وتشتمل على المخططات السابق الإشارة إليها في:12-13-14.
- خريطة توضح مدى و اتجاهات الامتدادات العمرانية المفتوحة.
- خريطة تبين الارتباطات بين استعمالات الأراضي المختلفة وتقسيمها إلى مناطق وأحياء.

16- الاشتراطات البنائية:

خريطة توضح تخصيص المناطق من حيث الاستعمال والاشتراطات المطلوب توافرها في البناء.

(1) المرجع نفسه، ص.62.

17 - توصيات خاصة:

–أولويات ومراحل تنفيذ التخطيط.

–تقديرات أولية للتكاليف طبقا للمراحل.

–توصيات خاصة بالتمويل.

–توصيات خاصة بالتشريعات واللوائح اللازمة لتحقيق التخطيط.

18-إعداد التخطيط التفصيلي:

يكون بالنسبة لمشروعات أو مناطق خاصة مثل منطقة وسط المدينة أو مناطق الامتدادات العمرانية الجديدة.

19-إعداد البرامج التنفيذية:

إعداد البرامج التنفيذية ومتابعتها وتقييم نتائجها.

20-مراجعة المخطط العام:

يتم مراجعة التخطيط بصفة دورية لإدخال التعديلات التي قد تفتضيها الضرورة[1].

المطلب الثاني: التخطيط التشاركي

تغير الفكر التنموي ابتعادا عن المركزية وابتعادا عن الفنيين، متوجها نحو اللامركزية ونحو مزيد من المشاركة الشعبية، فقوام المنظومة الجديدة: بناء القدرات لأبناء المؤسسات، المشاركة الشعبية للدور المتعاظم للحكومة، التخطيط الإقليمي والمحلي Les plans locaux d'urbanisme (PLU)1، الاعتماد علي الكفاءات المتاحة لمزيد من التكنوقراطية، لحل كثير من المشكلات العمرانية الحضرية، وهذا لا يتم ما لم يشارك المواطنون في التخطيط والقرار، لأن المواطنين أدرى وأوعي من الخبراء، فالخبراء يحسنون طرق النظر وأساليب العمل، لكن لابد أن تنبع من الناس، وأن تحظى بترحيبهم لا مجرد تلقيها، فمن يشارك في التنمية لا بد أن يشارك في التخطيط [2].

(1) المرجع نفسه، ص.62.

(2) فاروق عباس حيدر، المرجع السابق، ص.28.

الفرع الأول: تعريف التخطيط التشاركي

يمكن تعريف التخطيط التشاركي بأنه " أفعال مشتركة من جانب السكان المحليين وطاقم المشروع بغرض صياغة خطط التنمية، واختيار أفضل البدائل المتاحة لتنفيذها " ، ينبغي أن تكون حوارا وتفاوضا وصنع من الطرفان، مِن داخل المجتمع المحلي ومن خارجه، فيما يتعلق بالأنشطة التي يقوم بها أبناء المجتمع المحلي[1].

الفرع الثاني: تفعيل التخطيط التشاركي

ترمي إقترابات التخطيط التشاركي إلي تقوية القدرة المحلية علي التنمية المستدامة باستخدام المعرفة ومهارات التنظيم، فالتخطيط التشاركي عملية تعمل في اتجاهين بين المجتمع المحلي والمشروع، ينبغي أن تسهل هذه العملية إقامة خدمات المشروع المساندة للوقائع المحلية المتغيرة، فينبغي أن يزود الاقتراب التشاركي المخططين وصانعي القرار بالمعلومات الضرورية لتوفير بيئة ممكنة، ومساندة ومؤسسية أكثر كفاءة.

إن التنمية المستقلة لا تتطلب التخطيط المركزي الشامل، ولا تتطلب في نفس الوقت استبعاده، فالتخطيط علي المستوي القومي لا يضمن بطريقة آلية إمكانية التطبيق على المستويات المحلية، فكل منطقة لها ظروفها و إمكانياتها واحتياجاتها، ولا يضمن التخطيط المحلي التنسيق الكافي الضروري، فالخطة الناجحة هي التي تأخذ في الاعتبار القيود التي تفرضها الأولويات الوطنية، وتكون حساسة للاختلافات الإقليمية لكي تحقق التوازن، فالمطلوب هو مقترب مزدوج الطريق:

–وحركة من أعلي إلي أسفل لتعطي الخطة طابعاً منسقاً وقومي.

ولذلك، فإن المهمة الأساسية للتخطيط المركزي تصبح تنسيقا للخطط الإقليمية في خطة الوطنية، ويصبح دور أجهزة التخطيط المركزية دورا لتوفير الخبرات الفنية وتبلور التوجهات القومية، ولكن لا تصمم الخطط. [2]

---

(1) المرجع نفسه، ص.29.

(2) مؤمن محمد ديب نصر، المرجع السابق، ص.22.

لقد أخذ الكتاب والممارسون يلفتون الانتباه إلى أهمية وجهة جديدة للمشاركة، تعني الانخراط في التخطيط من خلال التفاعل المباشر الذي ينطوي علي تطوير ومراجعة والالتزام بتطبيق الخطط والمقترحات من قبل المخططين والمسئولين وجميع الفئات التي تعمل بها، وتطبق المشاركة في التخطيط التقليدي، من خلال عقد الاجتماعات العامة المفتوحة، التي تناقش فيها المقترحات التخطيطية ويستمع فيها إلي أي اعتراض بعد إعلان المقترحات العامة، بينما نص مرسوم الإسكان لعام 1954 في الولايات المتحدة علي ضرورة عقد اجتماعات مشاركة العامة في المشاريع التي تمولها الحكومة الفدرالية، إلا أن عقد الستينيات من القرن العشرين هو الذي عرف "بعقد المشاركة "عندما أدرج شرط " أكبر قدر من المشاركة الممكنة "في برامج تنفيذ المجموعة العمرانية والمدن النموذجية.

ويمكن من منظور المخطط الإداري تصميم الطريقة التي تتم بها مشاركة المواطنين من العامة في مسار التخطيط، وهو الأمر الذي يترتب عليه زيادة ثقتها في الحكومة واقتناعها بما ينتج من قرارات، وتختلف أهداف مشاركة العامة من المطالبة بإعادة توزيع القوة والصلاحيات وإهمال العامة من قبل النظام السياسي القائم إلي مجرد الوقوف عند هدف تعليم المواطنين وتثقيفهم وتزويدهم بالمعلومات لتمكينهم من الاطلاع والمشاركة في صناعة القرارات التي تهمهم ويتم تحقيق هذه الأهداف من خلال العديد من الوسائل منها عقد الاجتماعات، تنظيم محافل لسماع الآراء والنقاش العلني وإقامة مجالس المواطنين، تشكيل

لجان استشارية أو مجموعة المهام المحددة والمؤقتة ، وإجراء مسوحات أراء المواطنين، وتطبيق طريقة المحاكاة واحتمالات اللعبة وأساليب توظيف المواطنين أو سكان الأحياء للقيام بدور الممثلين الوسطاء أو إنجاز مهام شبه متخصصة[1].

قد تعانى المشاركة العامة من عدم الفعالية بسبب العوائق الكثيرة التي أمامها، حيث يوجد في أذهان الكثيرين أمور تشغل أوقاتهم، أهم من مشاركتهم في اجتماع يقام لمراجعة مستوى جودة

(1) مؤمن محمد ديب نصر، المرجع السابق، ص ص 22-23.

توفير خدمات المدينة في أحيائهم السكنية، أو مناقشتها أو حضور اجتماع يؤثرون فيه من خلال المشاركة في قرار اختيار موقع مستشفى جديد، إن حشد الجميع يتطلب الإحساس بحدوث أمر فظيع يؤثر في حياتهم اليومية مثل(فتح حانة في حيهم) الهادئ مثلا.

هذه المشاركة أكثر من مجرد مشاركة غير مباشرة عن طريق ممثليهم من المسؤولين المنتخبين أو الإداريين المعينين، لأداء دور وسيط يتمثل في معرفة وإيصال غايات الأطراف التي تتحدث باسمهم، ويمكن أن تنمي المشاركة في التخطيط والتنفيذ لدي السكان الريفيين، بالاعتماد علي الذات، الذي يعد ضروريا للتنمية المتصاعدة، ويمكن تحديد ثلاثة مجالات أساسية للمشاركة تتوجه إليها استراتيجية التنمية المستقلة:

- أولها برامج التنمية المستقلة.
- ثانيها الإنتاج المشترك.
- وثالثها توصيل الخدمات.

لا تتطلب برامج التنمية المحلية مجرد مشاركة الناس في عوائدها وتحمل أعبائها والمشاركة في دورة حياة البرنامج، والتي تبدأ من صنع القرار المتعلق بتصميم البرنامج، ثم إدارته، وتوزيع عوائده وتقييمه، ولعل المشاركة في صنع القرار هي ما عناه علماء السياسة بالمشاركة السياسية، أما المشاركة في التنفيذ والإدارة ، فهذا ما يتعلق بالعملية الإدارية، حيث يمول البرنامج ويشغل، ويتم توزيع أعبائه(1).

أما المشاركة في عوائد البرنامج، فهو الهدف الذي تسعي إليه استراتيجية التنمية المحلية، سواء عبر عنه بإشباع الحاجات الأساسية، أو بإزاحة الفقر أو عدالة توزيع الدخول، وتضمن المشاركة في التقييم، استمرارية المشروع وتصحيح أخطائه، وبذلك يمكن تحاشي أخطاء التخطيط المركزي، وقد نص القانون التوجيهي لسياسة المدينة رقم06/06 :

في الفصل الرابع منه علي الإشراك الفعلي للمواطن في البرامج المتعلقة بالتسيير.

---

(1) المرجع نفسه، ص.42.

تبقى الإشارة إلى أنه لا يوجد من تجارب المشاركة ما يشير إلي وجود معادلة ناجحة، يمكن تطبيقها باستمرار، ولكن يبقى التنظيم عاملا مشتركا في الحالات التي وفق فيها المواطنون في التأثير في صنع القرار .

من خلال ما سبق و بخصوص مفهوم التنمية العمرانية المحلية فهناك ضرورة للاعتماد على المقاربات الجديدة ومنها مقاربة "التنمية الإيكولوجية (البيئية) approche Ecodéveloppement التي تثري المفهوم و تعطيه أبعادا اكثر تحليلية.

اذا يجب أن تترجم هذه المفاهيم الجديدة عمليا في مختلف السياسات العمرانية من خلال برامج و مشاريع تنموية .

كما يمكن الإشارة الى ضرورة الاستفادة من التغيرات المستمرة و المتجددة التي تحدث في المجالات المعرفية changement de paradigme من الناحية التصورية و المفاهيمية وربطها بمفهوم التنمية العمرانية المحلية لتجسيد الأبعاد الحقيقية لها بمفهومها المعاصر (التمكين للفرد، الاستدامة ، البعد البيئي)

المبحث الثاني :التخطيط للتنمية و التنمية العمرانية المحلية

المطلب الأول: علاقة التخطيط العمراني بالتنمية المحلية

الفرع الأول: التخطيط للتنمية المحلية

تعالج عملية التخطيط للتنمية المحلية أبرز المسائل ذات الصلة بـ "المستوى المحلي" ، والمثال على ذلك، المدن التي تعتمد تنميتها الاقتصادية على السياحة، والتي تسعى إلى النشاطات الكفيلة بتعزيز قدراتها في مجال الضيافة والتدريب المهني للنهوض بقطاع السياحة في المقابل،

قد تسعى بلدان أخرى تعتمد التنمية السياحية على تطوير إرثها الثقافي إلى التركيز على تأهيل إرثها من خلال إنشاء معاهد تدريب متخصصة، وقد تختار مدن أخرى التنمية الصناعية، حيث تُعطى الأولوية لإنشاء مصانع جديدة للحد من الآثار على البيئة، فما من نموذج معياري

(1) المرجع نفسه، ص ص.42-43.

للتنمية المحلية، بل ثمة استراتيجيات محليّة مختلفة كفيلة بتحقيق التنمية.

أمّا اليوم، فيُعتبر بناء قدرات السلطات المحلية شرطا أساسيا لتنفيذ استراتيجيات النمو الاقتصادي المحلّي، ودفع عجلة النشاط الاقتصادي قدماً وتهيئة فرص الاستخدام، إن هذه المقاربة المرنة بطبيعتها، لابد لها أن تتكيف مع الظروف الإقليمية المقرونة بتحركات منظّمة، تؤمّن لصانعي السياسات الأدوات الضرورية لفهم مقوّمات التنمية الاقتصادية المحلية، وتنفيذها على أرض الواقع.

أمّا الهدف المرجو يكمن في تدعيم القدرات المحلية الاجتماعية والاقتصادية والمادية، غير أن تحقيق بعض النجاح في هذه العملية المعقّدة، يتطلّب تضافر الجهود بين السلطات المحلية(البلديات والقطاعات الحكومية، والهيئات الحكومية الفرعية)و(جميع الأفراد والجماعات وأصحاب المصالح القطاع الخاص، والمجتمع المدني...)، فوحده العمل المشترك يمكّن استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية من المساهمة في تهيئة مناخ مناسب للنمو و النشاط الاقتصادي، وخلق فرص العمل.

ويستلزم إطلاق الديناميكيات المحلية شروطا أساسية عديدة منها:

-خلق جو مناسب للأعمال.

-الشباك الوحيد، الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

-إقامة شراكة فعّالة بين القطاعين الخاص والعام.

تضطلع الجماعات المحلية بدور استراتيجي :فهي في معظم الأحيان تواجه تحديات مرتبطة بتهيئة فرص العمل، وتطوير البنية التحتيّة والمعدات والبرمجيات، وتهيئة الفرص للشراكة المحلية من خلال العقود العامة، وكلها تحديات تتعلق بالإدارة المحلية السليمة، بعبارة أخرى[2]، يجدر بالسلطات المحلية أن تنسّق بشكل فعال بين مختلف المبادرات الحكومية والفعاليات

(1) مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق، ص.43.

(2) صبري فارس، المرجع السابق، ص.32.

المحلية، لذلك تعتبر التوجيهات الآتية ضرورية لنجاح هذه الاستراتيجيات:

- مقاربة تجمع بين النواحي الاجتماعية والبيئية والثقافية للتنمية.
- استراتيجية تضمّ الأطراف المحلية وبذلك ينتج عنها رؤية مشتركة.
- مراعاة الاقتصاد غير النظامي وارتباطه بأنشطة الاقتصاد النظامي.
- تحديد القادة الاجتماعيين حرصاً على مصداقية الاستراتيجية.
- القدرة على تنفيذ المشاريع وإدارتها.
- وأخيراً، عزم سياسي ثابت ودعم لسائر مستويات الإدارة السليمة.

وهذه المقاربة ترسي إطارا لتنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية وتحديد المراحل المختلفة، التي يتعين على واضعي السياسات العامة مراعاتها والمتمثلة في:

- تنظيم شراكة تعاونية بين القطاعين العام والخاص و الجمعيات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، والإدارات العامة.
- تحليل مواطن القوة والضعف في الاقتصاد المحلي.
- تحديد مكونات استراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية.
- وضع برنامج الخطط الاقتصادية.
- تقييم الاستراتيجية المطبقة[1] .

الفرع الثاني: التخطيط للتنمية العمرانية المحلية

غير أنه تطرح العديد من الأسئلة في معظم الدراسات البحثية الجديدة خاصة في الدول المتقدمة أصبحت تتجاوز الى حد بعيد التصورات الكلاسيكية لمفهوم السياسة العمرانية، حيث أصبحت تهتم بدراسة علاقات ضيقة جدا Liens très étroit و متشابكة أيضا بين العديد من المفاهيم خاصة مفهوم "الهندسة الإقليمية" Ingénierie territoriale [2] ،

(1) المرجع نفسه، ص.33.

(2) هاشم عبود المسوي، المرجع السابق، ص.51.

كما يتساءل الباحثون في الوقت الحالي : هل نتحدث عن الهندسة الإقليمية Ingénierie territorialeأو l'ingénierie de territorialité في خدمة التنمية المحلية أو إضفاء الطابع المحلي على التنمية Localisation du développement ، أين يجب ان تؤخذ الطبيعة المعقدة للأقاليم و المساحات العمرانية باعتبارها أنساق (إنسانية / طبيعية) معقدة جدا، يجب ان تحقق رفاه الإنسان كـ "أولوية".

وتجسد هذه المفاهيم بإعطاء البعد الإنساني أهميته القصوى في التخطيط للتنمية المحلية، بالإضافة الى بعد "الاستدامة" durabilité عند الحديث عن السياسة العمرانية أو لتخطيط لها على المستوى المحلي، و أيضا العلاقة المنطقية بين التنمية المحلية و السياسات العمرانية.

المطلب الثاني :علاقة التخطيط بالتنمية

هناك علاقة واضحة بين التخطيط والتنمية بأبعاده المتعددة، فالتنمية غاية أو هدف، أما التخطيط، فهو وسيلة الوصول إلى هذه الغاية، وأسلوب تحقيق هذا الهدف، لذلك يلعب التخطيط بأبعاده المكانية الثلاثة (المحلى، الإقليمي، الوطني) دورا هاما بالنسبة للتنمية .

فالعلاقة قوية و حتمية بينهما، لكونها علاقة الهدف بأسلوب تحقيقه، وهذا الأخير هو وسيلة تحقيق الأولى، وتتفاوت مستويات التخطيط بتفاوت مستويات التنمية(محليlocal ، وإقليمي régional، ووطني national) بتدرج المدى المكاني المراد تحقيق التنمية خلاله، ومنذ 1952 عندما تبنت الهند خطتها الخماسية الأولى، أصبحت كلمة تخطيط عمليا مرادفا لكلمة تنمية في الدول الأقل نموا، وقد أظهر مسح مكثف للبنك الدولي أنه لا توجد دولة من هذه الدول لم تشهد ولو خطة واحدة، فهناك إجماع على أن التخطيط هو أفضل وسائل تحقيق التنمية. [1]

وأكثر من ذلك .فإن التخطيط هو طريقة عمل وأسلوب أداء، يتم فيها ترجمة التوجهات التنموية إلى مخططات عمرانية وبرامج اجتماعية واقتصادية مختلفة، تمثل البعد المكاني للتنمية، ويتم تجسيد أهداف التنمية في الخطة عبر توجهات تستخدم التخطيط كوسيلة لتحقيقها، فمن خلال

(1) المرجع نفسه، ص ص.51-52.

التوجهات التنموية يتم الوصول إلي الأفكار التخطيطية التنموية لتحقيق التمازج الطبيعي والوظيفي، بين الإنسان و البيئة من خلال:

الفرع الأول: توجهات لتنمية الموارد الطبيعية والبيئية

تتضمن دراسة الطبيعة ومحيطها ومكان مواقع الأشياء وارتباطاتها، مثل تخطيط المدن والقرى وأماكن العمل والترفيه والسياحة والخدمات طرق المواصلات واستصلاح الأراضي...الخ ثم يتم وضع التوجهات التنموية في تحديد معايير الاستعمال وتحديد الأقاليم التخطيطية بما يحقق الانتفاع الأمثل بالموارد والوسائل والقدرات المحلية في الارتقاء بجودة حياة المواطنين.

الفرع الثاني: توجهات التنمية السكانية

وتشمل دراسة جميع النواحي السكانية والبشرية، وتتضمن: الحجم المطلق، التركيب الهرمي التوزيعّ، الكثافات، التركيب الجنسي، التركيب الاجتماعي، الوضع الثقافي، الوضع الصحي ...الخ، للسيطرة علي النمو السكاني وملاءمة التوزيع الحجمي للسكان، والعمل على إعادة توزيعهم من خلال المعالجات التخطيطية اللازمة عبر تنظيم الكثافات السكانية بحفظ معدل النمو السكاني في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية، وتوجيهها إلي المناطق المنخفضة الكثافة.

إن حساب الطاقة الاستيعابية للتجمعات السكانية طبقا للموارد في مجال البناء والإسكان والبني التحتية يحد من الهجرة وينظمها عبر تأمين فرص العمل ورفع المستوي الاجتماعي الثقافي والتعليمي والمهني .

المطلب الثالث: دور التخطيط في حماية البيئة

التخطيط الإقليمي يستهدف ربط مشروعات التنمية الاقتصادية بالتنمية الاجتماعية و العمرانية وإعادة توزيع السكان المتوازن وفق الموارد المتاحة و إنشاء نقاط جذب سكاني من خلال تخصيص بعض النشاطات الملائمة للمنطقة المرغوب إسكانها بهدف تحقيق التنسيق في[1]

---

(1) بودريوة عبد الكريم، الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية(بسكرة مخبر الحقوق و الحريات في الأنظمة المقارنة:مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي،18فيفري 2013)، ص.423.

التوقيع المكاني للمشاريع الكبرى ضمن قواعد تضمن التوزيع الأمثل للأنشطة الاقتصادية والخدمات والموارد الطبيعية و البشرية بين مختلف الأقاليم و مناطق الإقليم الواحد.

الفرع الأول: دور التخطيط التنموي في حماية البيئة

تتلخص الأبعاد البيئية للتخطيط التنموي المكاني في دراسة كل مساحة في الإقليم أو البلديات و تحديد الاستعمال الأمثل لها و يبدأ هذا النوع من التخطيط بتقسيم الأراضي تبعا لصلاحياتها للزراعة إلى عدد من الدرجات، و يمنع إقامة أية فعالية غير زراعية في الأراضي الاكثر صلاحية للزراعة، ومن ثم يحدد الأراضي لكل نوع آخر من الاستعمالات. و يتم ذلك بمراعاة اجاه الرياح السائد و اتجاه جريان الأنهار ووقاية الأراضي الصالحة للزراعة من هذا التأثير، ثم تتم عملية الاستفادة من المساحات بربط هذا الاستهلاك بما يتفق مع الاحتياج الامثل لكل فعالية عمرانية، و يشمل ذلك كل الفعاليات السكنية و الصناعية و الخدمية، ويدرس في اطار شامل شبكة طرق المواصلات.

الفرع الثاني: دور التخطيط العمراني في حماية البيئة

إن التخطيط العمراني يهدف إلى الاهتمام بالتنظيم الشامل للمدن و المستقرات البشرية، لإيجاد بيئة حقيقية و متكاملة للإنسان، و يتم التخطيط على مرحلتين: الاولى مرحلة المخطط العام و الثانية مرحلة المخططات التفصيلية التي تدخل في تفاصيل مختلف أجزاء المدينة التي حدد المخطط العام لها صفة عمرانية، وتكمن الأبعاد البيئية للتخطيط العمراني في عدد من الأمور التي يتوجب مراعاتها:

1-الموقع:

انطلاقا من التخطيط الإقليمي يتحدد موقع المدينة الجديدة أو موقع مناطق توسع المدينة القائمة و يجري بناء المدن الجديدة عادة بالقرب من الأماكن الإنتاجية أو الخدماتية، و يتطلب ذلك من

(1) المرجع نفسه، ص ص.423 و424.

مسؤولي التخطيط العمراني اختيار موقع المدينة في الجهة التي تأتي منها الرياح السائدة.

2-المناطق الإنتاجية:

لابد من اختيار المناطق الإنتاجية بعد دراسة تفصيلية دقيقة لجميع أنواع الملوثات التي تنتجها الصناعات المراد إقامتها، و تأثيرها في حياة سكانها، و في البيئة المحيطة بها، و تقسم المناطق الإنتاجية إلى أنواع تبعا للنشاطات التي ستجرى فيها: الصناعات و المخازن، مراكز الخدمة لوسائط النقل، أماكن الخدمات البلدية، مراكز التحويل و غيرها.

3-المناطق السكنية:

يراعى توفر متطلبات الحفاظ على الصحة العامة (الشمس، الهواء والماء)، على أن تكون الأراضي من الناحية المناخية بعيدة عن مصادر تلويث البيئة، وألا تؤثر المناطق السكنية نفسها سلبا في المناطق المحيطة بها.

4-المناطق السياحية:

أن تساهم السياحة كصناعة إستراتيجية في تحسين الميزات التنافسية العامة للاقتصاد الوطني كتنمية المهارات و المعارف للموارد البشرية، وفي تحسين البيئة الاقتصادية، ورفع الضيافة والحفاظ على التراث الوطني، وتحقيق تنمية متوازنة للمناطق.

استخدام السياحة كمحرك يحقق التنمية الإقليمية المتوازنة و النهوض بالمستوى المعيشي للمناطق الأقل نموا و التي تمتلك المصادر و الموارد السياحية.

أن تساهم السياحة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية وزيادة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي.

(1) المرجع نفسه، ص.424.

الفصل الثالث

دور أدوات (المخططات) التهيئة و التعمير في ترشيد السياسة العمرانية المحلية

تمهيد:

إن التطرق إلى السياسة العمرانية في الجزائر يدفع لا محالة إلى معرفة البعد التاريخي للتعمير وكيفية تشكل القوانين التي وضعت حاليا، وذلك من خلال الرجوع إلى كل الأحداث التاريخية المرتبطة به، والتي شهدتها المدن الجزائرية منذ نشأتها إلى يومنا هذا وكيفية تعامل المشرع مع المجال في صياغة قوانين العمران.

ولما كانت الوضعية العمرانية مرهونة بالماضي، فقد عرفت مشاكل عديدة لاسيما في فترة الاحتلال الفرنسي، حيث عرفت الجزائر خلالها فكرة المخططات العمرانية لأول مرة "المخطط التوجيهي العام" والمخطط التوجيهي للتعمير"، وذلك كمحاولة من سلطات الاحتلال لجلب انتباه الجزائريين بأنها تسعى لحل كافة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الجزائريين، خاصة في مجال السكن، وهذا ما تجلى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة.

وبعد الاستقلال، سجل عجز القوانين السارية والموروثة عن الاحتلال من الوقوف أمام تفاقم أزمات السكن وتدهور النسيج الحضري، مما أدى إلى عجز التجهيزات والمرافق عن سد حاجيات السكان النازحين إلى المدن وارتفاع عددهم، مما أوجب على الدولة مواجهة هذه المشاكل وذلك بالقيام بعدة إصلاحات من بينها إصدار قانون البلدية الذي جاء بالمخططات التوجيهية والمؤقتة، إلى جانب العديد من التدخلات التي كانت في معظمها تدخلات نقطية استعجالية تفتقد إلى تشريع عمراني محكم يتماشى مع متطلبات التنمية الحقيقية.

إستمر الوضع إلى غاية التسعينات، حيث جمعت القوانين التي تضبط العمران في القانون 90-29 للتهيئة والتعمير[1] مدعوما ومتكاملا مع قوانين أخرى، دون أن ننسى القوانين المعدلة له والتي جاءت في كل فترة دعت الضرورة لذلك. وبهذا يكون المشرع الجزائري قد أعطى إطارا شرعيا وقانونيا للتخطيط العمراني منذ 1990 إلى يومنا هذا.

---

(1) القانون 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر العدد 52، سنة 1990.

المبحث الأول: تطوّر السياسة العمرانية في الجزائر

المطلب الأول: مراحل تطور السياسة العمرانية في الجزائر

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مراحل التشريع العمراني في الجزائر، وانعكاساتها على التركيبة العمرانية للمجال، مرورا بالفترات ما قبل الاحتلال وما خلفته من شواهد إلى فترة الاحتلال التي كانت المرجع الأساسي للتشريع بعد الاستقلال، وصولا إلى تشكيل المنظومة الحالية بقوانينها ومخططاتها.

الفرع الأول: ما قبل الإستقلال

المرحلة الأولى ما قبل 1830: تعاقب الحضارات و تشكل نواة التشريع العمراني

ظهرت أولى نواة التشريع العمراني في فترة الحكم الروماني حيث أسس مدنا تخضع في تنظيمها وهيكلتها إلى قوانين وقواعد تخطيطية، يراعى فيها كل جوانب الحياة كمدينة تيمقاد وجميلة ..."حيث يرى البعض بأن القانون القديم في عهد الرومان بلغ قمة تطوره، فقد ضم كل الفروع الرئيسية للقانون العام والقانون الخاص بصورتها الموجودة في الوقت الحاضر، وبذلك يعتبر القانون الروماني مصدرا تاريخيا هاما للتشريعات الحديثة"(1)، ومع دخول العرب الفاتحين الجزائر في القرن الثالث للهجرة والعثمانيون من بعدهم، عرفت المدن انتعاشا انعكس على الشبكة العمرانية بظهور"حركة تمدن واسعة وتشريع عمراني يتناسب والمتطلبات التفصيلية لإنشاء المدن من حيث تحديد عرض الشوارع وتصفيف البنايات وانسجام أحجامها وتزويدها بالمرافق الأساسية، حيث خلف العثمانيون ورائهم من الإرث المرتبط بالتشريعات العمرانية والمعمارية ما يوازي في أهميته المآثر المادية والشواهد المعمارية التي مازالت شاهدة على ذلك. وعلى الرغم من عدم ارساء هذه التشريعات ضمن منظومة تشريعية عمرانية رسمية، إلا أن المدقق في محتوى المخطوطات العثمانية المرتبطة بهذا المجال يكشف

---

(1) محمد جاسم العاني، "دور المخططات العامة لمدينة بنغازي في استيعاب الموروث العمراني"، مجلة الباحث، عدد مزدوج (5-6) السنة السادسة، كلية الآداب جامعة قاريونس، بلا تاريخ، ص.17.

الطريقة العلمية السليمة لدراسة مسائل التخطيط العمراني بمختلف مستوياته ابتداء من إنشاء المدن وانتهاء بأدق مسائل التخطيط التفصيلية[1]، ويظهر هذا جليا في المدن القديمة كمدينة تهيرت، تلمسان، الجزائر، قسنطينة وغرداية. ومن هذه الفترة يمكن الحكم أن العمران بدأ يضبط بمنظومة من القوانين تحكمها الشريعة الإسلامية السمحاء.

المرحلة الثانية من 1830 إلى 1962: تغيير نظم التعمير من الإسلامي إلى أوروبي

قام المستعمر بتهميش الإرث المعماري العربي الإسلامي في كثير من المدن بإدخال تغييرات في بنيتها العمرانية والمعمارية من خلال تطبيق قوانين غربية جائرة لم تأخذ بخصوصيات المجتمع الجزائري، "وقد ارتبط التخطيط الحضري في هذه الفترة بما شهده العالم من انطلاقة فعلية للتعمير الحديث وفقا لإجراءات وقواعد قانونية "[2] حسب الفترات التالية:

1-فترة 1830-1924: تشكل أولى أدوات التهيئة والتعمير على المنهج الغربي

بعد الاحتلال شرعت فرنسا في إعادة تشكيل النسيج الحضري بما يتماشى مع استراتيجياتها عن طريق تطبيق جملة من قوانين التي كانت أساسا في تغيير المجتمع. فبدأت بسياسة تكوين الاحتياطات العقارية والشروع في تطبيق سياسة التعمير "بالاعتماد على مخطط التصفيف والاحتياطات العقارية (le plan d'alignement et de réserves foncières)والذي يطلق عليه بتعمير التصفيف والتجميل على غرار ما طبقته في فرنسا وكانت بذلك أولى أشكال أدوات التهيئة والتعمير التي طبقت في الجزائر والتي أنتجت نسيجا عمرانيا مميزا يتكون من تحصيصات منظمة وحدائق واسعة منتشرة عبر الأحياء وطرق واسعة مهيكلة، وأحياء إدارية بأكملها، محاذية للنسيج القديم.

(1) المرجع نفسه، ص.18.

(2) رياض تومي، "أدوات التهيئة والتعمير واشكالية التنمية الحضرية"، مدينة الحروش نموذجا، ماجستير علم الاجتماع الحضري، جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص.25.

2-فترة 1924-1948: تطور النسيج العمراني وفقا لمعايير التخطيط الغربي.

استمر تطور أدوات التهيئة والتعمير في فرنسا في هذه الفترة نتيجة التغيرات التي عرفها العالم بعد الحرب العالمية الثانية، حيث ضمت هذه الأدوات أفكار التخطيط والوثائق البيانية في تطبيق الخطط العمرانية وفقا لمخططات جديدة تعتمد على تخطيط الشبكات المختلفة لا سيما شبكة الطرق و النقل بالاعتماد على معايير عمرانية دقيقة وشبكة التجهيزات (la grille des équipements) الذي بدأ العمل بها لأول مرة سنة 1948 في مخطط الجزائر العاصمة بعد أن كانت المخططات السابقة عامة، تحت إشراف المهندس المعماري الشهير لكربيزي[1] ، وقد اعتمد في خطته على شق وتوسعة الطرق وبناء الواجهة البحرية وإقامة أحياء واسعة في أعلى المدينة القديمة القصبة على المنهج الغربي وإنشاء التجهيزات على النمط التقليدي الحديث (néo–mauresque) كمقر البريد المركزي ودار الولاية، و في المقابل بدأت المدينة القديمة تفقد دورها الوظيفي تدريجيا وأصبحت مختصرة فقط في حي القصبة[2].

3-فترة 1948-1962: استحداث أدوات التهيئة والتعمير التي باتت مرجعا للتعمير بعد الاستقلال

تم في هذه المرحلة إلغاء كل مخططات التهيئة السابقة واستحداث أخرى تستجيب للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الجديدة بسبب نزوح الأهالي من الأرياف وتركزهم على أطراف المدن في أحياء تفتقد لأدنى شروط العيش من جهة ومن جهة أخرى احتواء الثورة عن طريق مشروع قسنطينة " عام 1958 الذي ضم خطة عمل على مدى خمس سنوات (1958-1964). وقد لازم تطبيق هذا المشروع استحداث أدوات للتهيئة والتعمير تتمثل في:

3-1-المخطط التوجيهي للتعمير (PUD): ويهدف إلى تحديد المناطق الواجب تعميرها لضمان التحكم في توسع المدينة وتوجيه نموها الحضري على مدى 20 سنة وقد ركز على مبدأ تحقيق مجال عمراني منظم من خلال:

---

(1) المرجع نفسه، ص.27.

(2) فوزي بودقة، "وجه مدينة الجزائر وجوانب من مسارها العمراني"، مجلة إنسانيات، العدد 44-45 ، السنة 2009، ص.20.

– بناء المجموعات السكنية الكبرى لذوي الدخل المحدود من الجزائريين والمعمرين وتشجيع التحصيصات (البناء الفردي الراقي) في شكل أحياء منظمة.

– تخصيص مساحات لاستقبال التجهيزات.

– تهيئة شبكة النقل والطرق.

لكن هذا المخطط لم يحقق أهدافه ولم يتمكن من التحكم في النمو العمراني وفي مراقبة التعمير الفوضوي بسبب الحرب.

3-2-المخططات التفصيلية (Plan de détail):

وهو وسيلة تطبيقية للإجراءات التي يشملها المخطط التوجيهي للتعمير قد تم تأسيسها على مستوى البلديات ويتمثل دورها في تنظيم القطاعات المعمورة والقابلة للتعمير مع تعيين مواقع التجهيزات[1].

ولم تحقق هذه الأداة الغاية المرجوة منها لعدم مراعاة خصوصية المجتمع الجزائري.

3-3-مخططات التعمير وإعادة الهيكلة:

تهدف إلى استعادة مراكز المدن وتجديد الأحياء المتدهورة[2].

3-4-برنامج التجهيزات الحضرية:

وهو عبارة عن غلاف مالي مخصص لتمويل برنامج التجهيزات وتنمية القطاع الاقتصادي[3].

3-5-برنامج مناطق التعمير والمناطق القابلة للتعمير حسب الأولوية (ZUP):

وهو برنامج خاص بتعمير ضواحي المدن ومناطق توسعها استنادا على شبكة التجهيزات التي تعتمد على برمجت التجهيزات حسب الأولوية انطلاقا من وحدة الجوار (800 إلى 1200 مسكن) ثم الحي (2500 إلى 4000 مسكن) وصولا إلى المجمعات السكنية الكبيرة (10000 مسكن)[4].

إلا أنه وبعد أربع سنوات من تطبيقها استقلت الجزائر وبقيت هذه الأدوات فعالة وكانت المرجع الأساسي في سن المنظومة القانونية للتعمير في الجزائر بعد الاستقلال.

---

(1) رفيقة سنوسي، "أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق دراسة حالة مدينة باتنة" ، ماجستير هندسة معمارية ، جامعة باتنة، 2010-2011، ص.23.

(2) المرجع نفسه، المكان نفسه.

(3) المرجع نفسه، المكان نفسه.

(4) المرجع نفسه، المكان نفسه.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الإستقلال

من إستقلال الجزائر 1962 إلى يومنا هذا: تشكل المنظومة القانونية للتعمير

تعتبر هذه المرحلة الأساس في تشكيل المنظومة القانونية التي تضبط تهيئة وتعمير المجال الحضري، فبعد الاستقلال كان لا بد من إرساء سياسة حضرية من خلال أدوات التعمير تجسد فيها روح المسؤولية والعقلانية والرقابة المستمرة لضمان تحقيق تنمية حضرية تتماشى مع متطلبات المجتمع وما يشهده من تطورات.

1-الفترة من 1962 إلى 1987: ظهور سياسة التهيئة العمرانية كقانون دون وسيلة للتطبيق.

بعد الاستقلال مباشرة ومواجهة لما خلفه الاستعمار من فراغ في جميع الميادين كان لا بد على الحكومة الجزائرية المحافظة على استمرار تطبيق بعض القوانين الفرنسية للتحكم في أمور البلاد. ولهذا أصدرت **الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31**(1) الذي يجيز مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية بكل مضامينها التقنية ووسائل عملها في جميع الميادين بما يتماشى مع مبادئ الدولة الجزائرية المستقلة ولذلك تم في مجال التعمير الاستمرار في العمل بالمرسوم الصادر في 1958/12/31 "مشروع قسنطينة" إلى غاية صدور **الأمر 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء والتجزئة**(2) وهو أول تشريع يصدر بعد الاستقلال في مجال البناء والتحكم في تسيير المجال(3).

كما تم صدور نصوص منظمة للعقار والممتلكات العقارية **كالأمر المؤرخ في 1962/08/02 المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة**(4) بعد مغادرة المستعمرين وترك حظيرة سكنية فارغة في المدن والتي شغلها السكان النازحين من القرى، وتنظيمها بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/03/18.

---

(1) الأمر رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بتمديد سريان القوانين الفرنسية في الجزائر ما عدا تلك التي تمس السيادة الوطنية.

(2) الأمر 75-67، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء و رخصة التجزئة، ج.ر عدد 83 المؤرخ في 17 أكتوبر 1975.

(3) مزوري كاهنة، "مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر"، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة، 2011-2012، ص.21.

(4) الأمر 62-20 المؤرخ في 02 أوت 1962 المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة، ج.ر عدد 12 المؤرخ في 07 ديسمبر 1962.

كما تزامن في هذه الفترة ظهور المخططات التنموية من أول مخطط الممتد من 1967 إلى غاية 1969 إلى آخرها الذي كان من 1974 إلى 1977. وكلها تندرج تحت سياسة الدولة الهادفة إلى النهوض بالقطاع الصناعي والفلاحي ومحاولة تنظيم المجال العمراني من خلال إقامة المناطق الصناعية والمجموعات السكنية الكبرى والمناطق السكنية الحضرية الجديدة (ZHUN) على الأراضي التي دخلت ضمن الاحتياطات العقارية لصالح البلدية بموجب **الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 1974/02/20**[1] والواقعة ضمن المنطقة العمرانية التي يحدد المخطط العمراني المعد من قبل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 156 من القانون البلدي لتلك الفترة[2].

2-فترة 1988-2000: تشكل المنظومة القانونية للتعمير

شهدت الجزائر في هذه المرحلة تحولات سياسية و اقتصادية و اجتماعية عميقة. ونتيجة للظروف الأمنية التي عرفتها البلاد لم تحظى عملية التهيئة العمرانية بالأهمية اللازمة و أصبح قانون التهيئة العمرانية الصادر سنة 1987 و الذي لم يتبع بالنصوص التطبيقية وقوانين التنظيم العقاري لا يشكل أية مرجعية في التخطيط ،"فاستمر التعمير العشوائي وارتفعت درجة التهميش والفقر في الأقاليم الداخلية وحتى في المدن نفسها وتدهور مستوى المعيشة ونقصت الاستثمارات الموجهة للتنمية"[3]،على الرغم من أن" ميدان التعمير في هذه الفترة كان ضمن الإصلاحات التي جاء بها دستور 1989 حيث تم إصدار جملة من القوانين المنظمة للعمران كقانون البلدية و الولاية، قانون التهيئة والتعمير، قانون التوجيه العقاري، ملغية بذلك الأدوات المعمول بها قبل 1990"[4].

وفي سنة 1995 نظمت استشارة وطنية حول التهيئة العمرانية انبثق عنها وضع مشروع وطني ضمن سياسة عمرانية جديدة على شكل مخططات تنموية امتدت من 1997 إلى غاية 2012 كان هدفها تهيئة وتنمية منطقة الهضاب العليا، التكفل

---

(1) الأمر رقم 26/74 مؤرخ في 1974/02/20 يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات المادة 03.

(2) مزوري كاهنة، المرجع السابق، ص.21.

(3) عبد العزيز عقاقبة، "تسيير السياسة العمرانية في الجزائر مدينة باتنة نموذج"، رسالة ماجستير، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، قسم علوم سياسية، جامعة باتنة، 2009-2010، . 122.

(4) مزوري كاهنة، المرجع السابق ، ص.22.

بمشاكل المدن الكبرى والتحكم في نموها والمحافظة على الموارد الطبيعية كالأراضي الزراعية الخصبة والثروات المائية ومحاربة التلوث"[1].

غير أن تداعيات الأزمة وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي حال دون تطبيق هذه السياسة وجعل معظم المشاريع الكبرى تتأخر في الإنجاز.

وبعد 1998 أصدرت الدولة جملة من القوانين تتعلق بالتدخل على المناطق الحساسة وتصنيفها وحماية مناطق التراث الثقافي وتنمية السياحة وإنشاء المدن الجديدة تدخل كلها ضمن الاتجاه الجديد المتمثل في سياسة التنمية المستدامة.

وتتمثل أهم القوانين التي صدرت في ميدان تنظيم المجال والتدخل عليه في هذه الفترة في قانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 يتضمن التوجيه العقاري[2]، قانون 90-29[3] المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير المتمم والمعدل بالقانون 04-05[4] المؤرخ في 14 أوت 2004 متبوعا بمجموعة من المراسيم التنفيذية تحدد كيفية تجسيد هذه التهيئة وقانون 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي[5].

---

(1) عبد العزيز عقاقبة، المرجع السابق ، ص.122.

(2) قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49.

(3) قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر عدد 52.

(4) قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل و يتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر 51.

(5) قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44.

3-فترة 2000 إلى يومنا هذا: المنظومة القانونية في ظل السياسات الجديدة

بعد استقرار الأوضاع الاقتصادية أعادت الدولة تدخلها على المجال العمراني من خلال وضع برامج تنموية وتوسيع دائرة التخطيط وتعدد الفاعلين والمتدخلين عاملة على تدارك التأخر المسجل سابقا واستدامة النتائج المحققة من المشاريع المنجزة وتكييف أدوات التعمير مع الاتجاهات الجديدة عن طريق مراجعتها أو تحديثها.

وكخلاصة لهذه المراحل يمكن الحكم بأن قوانين التعمير والتحضر لم تعرف الاستقرار وكانت ملازمة للتغيرات التي طرأت على نظام الحكم في البلاد وعلى اعتبار أن التشريع يتأثر ويؤثر في الخيار السياسي والاقتصادي والاجتماعي فقد خضعت المنظومة العمرانية في الجزائر عبر مختلف المراحل السياسية إلى مراجعات تتلاءم وظروف كل مرحلة[1].

الفرع الثالث: المنظومة القانونية للتعمير في الجزائر

بناءا على التطور التاريخي للمنظومة القانونية، اعتمدت الجزائر في تنظيم مجالها العمراني على أدوات التهيئة والتعمير، مستندة على جملة من القوانين تتوافق مع اتجاهات التنمية وقد أوكلت مهمة إعدادها وتنفيذها إلى مصالح وزارية ومديريات التعمير والبناء الولائية والجماعات المحلية. وتتمثل أهم القوانين المنظمة للعمران منذ الاستقلال إلى يومنا:

1-القوانين المنظمة للعمران قبل 1990:

ونحصرها حسب تسلسلها الزمني من فترة الاستقلال حتى سنة 1990 فيما يلي:

- صدور أول نص تشريعي في مجال التعمير، الأمر75-67 المؤرّخ في 1975/09/26 المتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض من أجل البناء[2]،و يهدف إلى تنظيم مختلف التدخلات على النسيج الحضري.
- تنظيم ظاهرة النمو الديمغرافي والتوسّع العمراني الكبير والبناء الفوضوي في أطراف المدن، القانون 82-02 المؤرّخ في 1982/02/06 المتعلّق برخصة البناء ورخصة تّجزئة الاراضي[3]، يهدف إلى احترام التنظيمات المعمول بها في إطار مخطط التعمير المصادق عليه.

---

(1) عبد العزيز عقاقبة، المرجع السابق ، ص.124.

(2) الأمر 75-67، المرجع السابق.

(3) قانون رقم 82-02، مؤرخ في 06 فيفري 1982، متعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي.

- و القانون 83-03 المؤرّخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة[1]، يهدف تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة والمحافظة على إطار المعيشة في ظل احترام التهيئة العمرانية.
- تعيين قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، بصدور الأمر 85-01 المؤرّخ في1985/08/13 الذي يحدد قواعد شغل الاراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها[2]، ويحدد شروط استعمال الأرض والذي لا يكون الا برخصة بناء أو رخصة تجزئة مصادق عليهما كما يضبط التعاملات على الاراضي العقارية من بيع أو استغلال.
- تنظيم المجال العمراني بصدور قانون 87-03 المؤرّخ في 1987/01/27 والمتعلّق بالتهيئة العمرانية[3]، الذي يحدد الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية في مجال التهيئة العمرانية للحفاظ على المجال الجغرافي و حمايته.

2- سياسة التعمير الجديدة بعد 1990:

وفي مطلع التسعينات، وفي ظل الإصلاحات التي شرعها دستور1989، عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة والتّعمير تحولا كبيرا تجسد في صدور قوانين نحصرها في:

- المسيرون: بصدور قانونا الولاية 90 /09[4] والبلدية 90/ 08[5] المؤرّخين في 1990/04/07، الذي يهدف إلى تحديد صلاحيات ومجال تدخل الجماعات المحلية في ميدان التعمير والبناء كهيئات إدارية لضمان الرّقابة وتنظيم وتسيير المجال.
- تنظيم المجال العمراني بصدور قانون 90-25 المؤرّخ في 1990/11/18 المتعلّق بالتوجيه العقاري[6]، والذي يهدف إلى تصنيف الأراضي من حيث ملكيها، طبيعتها، استغلالها ونوعية التدخل عليها للأراضي العامرة والقابلة للتعميم وفقا لما تسطره أدوات التهيئة والتعمير.

---

(1) قانون رقم 83-03 مؤرخ 05 فيفري 1983، متعلق بحماية البيئة.

(2) الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13 أوت 1985، يتعلق بتحديد قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها و حمايتها.

(3) قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية.

(4) قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل و المتمم، ج.ر، عدد 15.

(5) قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم، ج.ر، عدد 15.

(6) قانون رقم 90-25، المرجع السابق.

- ضبط قواعد النشاط العمراني وتقنين أدوات التهيئة والتّعمير بصدور قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير [1] متبوعا بمجموعة من المراسيم، يهدف إلى تحديد القواعد العامة لتنظيم واستغلال الأراضي القابلة للتعمير في إطار احترام السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية اعتمادا على أدوات التهيئة والتعمير وآليات التحكم في العمران من خلال مختلف الرخص والشهادات.

حيث كشفت الكوارث الطبيعية التي عرفتها الجزائر من فيضانات العاصمة 2001 سنة وزلزال بومرداس سنة 2003، عن ضعف المنظومة العمرانية المعمول بها، فكان لزاما على المشرع إدراج مفهوم الكوارث الطبيعية والأخطار الكبرى ضمن قوانين التهيئة والتعمير و تكملتها بقوانين مختلفة[2] أهمها:

- قانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29[3] اتبع بمجموعة من المراسيم، والذي أدرج الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية ضمن أحكام هذا القانون والتي يجب ان تأخذ في الحسبان اثناء اعداد أدوات التهيئة والتعمير.
- قانون 04 / 20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث[4]، حيث يهدف إلى منع البناء منعا باتا، في المناطق التي تعرف خطرا من الاخطار الطبيعية والتكنولوجية المصنفة كالفيضانات، الانزلاقات، وإرتفاقات خطوط الضغط العالي[5].
- التحكم في المظهر العمراني والحد من الفوضى العمرانية، حيث صدر القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بالتسوية[6] والذي بدوره يهدف إلى ادخال الترتيبات الضرورية التي تسمح للسلطات الإدارية والقضائية، في إطار احترام القانون التوجيهي للتهيئة والتعمير لوضع حد للانحرافات العديدة التي تشوه المحيط العمراني.

---

(1) قانون 90-29، المرجع السابق.

(2) مزوري كاهنة، المرجع السابق ، ص.23.

(3) قانون رقم 04-05، المرجع السابق.

(4) قانون 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84.

(5) مزوري كاهنة، المرجع السابق ، ص.26.

(6) قانون 08-15، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات و إتمام إنجازها، ج.ر عدد 44.

و بتحليل فيما ذكر، نستنتج أن هذه الترسانة والحجم الكبير من القوانين تدل على أهمية مجال التهيئة والتعمير في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. ولكن وبحكم الظروف المختلفة التي تعيشها الجزائر والتطورات الحاصلة في الميدان الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي وتأثيرها على التطور العمراني يبقى المشرع في كل مرة يعيد النظر في القوانين والتنظيمات المعمول بها ويكيفها وفقا للمستجدات الوطنية.

فهل يا ترى ستحقق هذه القوانين الغاية المنشودة لها؟ أم ستبقى مجرد محاولات أو بالأحرى استنساخ لقوانين تجاوزتها الدول ليصححها المشرع الجزائري لاحقا دون محاولة جادة لاستخلاص قوانين تتماشى مع معطيات المجتمع الجزائري وتضبط تنميته العمرانية على أمد طويل وفقا لاستراتيجية قوية تقوم على مبدأ القانون للكل والكل للقانون في إطار منظومة عمرانية متكاملة.

المطلب الثاني: أدوات التهيئة والتعمير في ظل القانون 90-29 المعدل والمتمم

الفرع الأول: تعريف أدوات التهيئة والتعمير

هي تلك الآليات التي تحدّد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية وتضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدّد الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحسّاسة والمواقع والمناظر ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة والبنايات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والمساكن وتحدّد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية[1].

(1) المادة 04 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29، المرجع السابق.

الفرع الثاني: أهدافها ومبادئها

أهم المبادئ التي جاء بها القانون 90-29 هو أنه جعل أدوات التعمير قابلة للمعارضة بها أمام الغير وجعلها ملزمة للجميع بما فيها الإدارة ذاتها بنصّ المادة 14"، وتلتزم السلطة التي وضعتهما باحترام محتواهما "[1] وكما تنص المادة 10 على أنه " لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون"[2].

وفي حالة غياب هذه الأدوات تخضع المشاريع العمرانية للقواعد العامة للتهيئة والتعمير التي تنص عليها المادة 03 والتي يجب مراعاتها في كل الظروف وفي كل الأحوال[3].

- كما تتكفل أدوات التهيئة والتعمير ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على هذه الأدوات عند إعدادها[4].

- تعتبر المخططات الوطنية والإقليمية مرجعا أساسيا في تحديد التوجهات الأساسية لأدوات التهيئة والتعمير وتضبط كل عمليات التدخل على النسيج العمراني على المدى القريب، المتوسط والبعيد.

3-أدوات التهيئة والتعمير:

تتمثل أدوات التهيئة والتعمير في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير(PDAU)، ومخطط شغل الأراضي (POS)وتقوم هاتين الأداتين على جملة من القواعد العامة[5] التي لا بد من مراعاتها

---

(1) المادة 14 من القانون 90-29، المتعلق بالتهيئة و التعمير، المرجع السابق.

(2) المادة 10، المرجع نفسه.

(3) المادة 3، المرجع نفسه.

(4) المادة 13، المرجع نفسه.

(5) المادة 3، المرجع نفسه.

عند إعدادها وتتمثل في:

* السلامة والأمن العمومي: أكد المرسوم التنفيذي في مواده من 02 إلى 25 على ضرورة إقامة البنايات مهما كان استعمالها بطريقة تضمن السلامة والأمن العمومي(1).

* المظهر الخارجي: أولى المشرع في المواد من 27 إلى 31 أهمية كبيرة للمظهر العمراني سواء للبنايات وشكلها أومن حيث التهيئة الخارجية(2).

* البنايات ذات الاستعمال السكني: أكد المشرع في المواد من 32 إلى 45 على ضرورة احترام جملة من المعايير والمقاييس الخاصة بتوزيع المجالات داخل البنايات المعدة للسكن(3).

المبحث الثاني: المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية (PDAU)

لقد عرفت الجزائر فكرة المخططات العمرانية منذ الاحتلال الفرنسي لاسيما في القانون 14 مارس 1914 الذي جاء بفكرة "المخطط التوجيهي العام" و المخطط التوجيهي للتعمير"، و ذلك كمحاولة من السلطات الفرنسية في تلك الفترة لجلب انتباه الجزائريين بأنها تسعى لحل كافة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية التي يعاني منها الجزائريين خاصة في مجال السكن، و هذا ما تجلى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة(4).

وبعد الاستقلال تم الاعتماد في مجال التعمير على نفس المخططات الموروثة عن الاستعمار، و بقيت سارية المفعول حتى سنة 1974، لتظهر بعد ذلك المخططات الولائية و المخططات البلدية تم مخططات التجديد العمراني وكمثال على ذلك ظهور فكرة "المخطط العمراني الموجه" (PUD)(5).

---

(1) المواد من 02 إلى 25 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بالإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري.

(2) المواد من 27 إلى 31، المرجع نفسه..

(3) المواد 32 إلى 45، المرجع نفسه.

(4) نسيمة خلفاوي، "السياسة العمرانية للجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة سيدي أحمد"، مذكرة ماستر، تخصص تسيير و إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسة قسم العلوم السياسة، جامعة سعيدة 2016-2017، ص.83.

(5) المرجع السابق، ص.85.

المطلب الأول: الإطار القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لقد أقرّ المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن قانون التهيئة و التعمير و النصوص التطبيقية له، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-177[1] المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005.

الفرع الأول:تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نصت المادة 16 من القانون 90-29 أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير "أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"[2]، الملاحظ أن المشرع حاول أن يعطي تعريفاً قانونيا للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يحدد قوام الأرض العمرانية العامرة و القابلة للتعمير من خلال إيجاد التوازن. بين مختلف وظائف الأراضي و أنماط البناء و الأنشطة المتنوعة.

تعريف آخر:

هو أداة تخطيط و تسيير العمران تحدد فيه التوجهات الأساسية للسياسة العمرانية و ضبط التوقعات المستقبلية للتعمير في إطار ترشيد استعمال الأراضي.

حيث نجد كلا المشرعين يتفقان في نفس الفكرة والمضمون وهو العمل على إيجاد توازن بين مختلف النشاطات القائمة على مستوى البلدية أو عدة بلديات من أجل الوصول إلى بلديات تأخذ طابع معماري منظم يحترم أسس الأنشطة العمرانية وعلاقتها بالأراضي الخصبة[3].

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 ماي 1991، يجدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26 سنة 1991.

(2) المادة 16 من القانون 90-29، المتعلق بالتهيئة و التعمير، المرجع السابق.

(3) رفيقة سنوسي، "أدوات التهيئة و التعمير بين التشريع و التطبيق-دراسة حالة مدينة باتنة"، مذكرة ماجستير، تخصص المدينة و المجتمع، معهد الهندسة المدنية و الري و الهندسة المعمارية، جامعة باتنة، 2010-2011، ص.36.

الفرع الثاني: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن الأهداف المتوخاة من إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا تقتصر على تحديد المناطق التى يمكن تعميرها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني، بل يهدف أيضا على تحديد المناطق الواجب حمايتها و من أمثلة هذه المناطق:

1- الأراضي الفلاحية:

لقد اعتنى المشرع الجزائري بالأراضي الفلاحية نظرا للتزايد السكاني المستمر و تفشي ظاهرة على تلك الأراضي دون احترام المعايير و الشروط القانونية المحددة في هذا المجال.

2- حماية البيئة و الموارد الطبيعية:

لقد أكد المشرع الجزائري في العديد من القوانين بما فيها قانون التهيئة و التعمير على ضرورة حماية البيئة و كل بما تتضمنه من موارد طبيعية، لأن التنمية الوطنية تقتضي تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي من جهة و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على إطار معيشة السكان و لا يكون هذا إلا من خلال التطبيق الصارم "لمبدأ الترخيص المسبق" أو "مبدأ دراسة التأثير على البيئة" في كل عمل تعلق ب التهيئة و التعمير.

3- حماية المناطق ذات التراث الثقافي و التاريخي:

لقد تم التأكيد على هذه الحماية في قانون التهيئة و التعمير ذاته و النصوص التطبيقية له أو تلك النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال، حيث منعت منعا باتا كل الأعمال المتعلقة بالبناء التي تقع في المناطق ذات التراث الثقافي و التاريخي كالحفريات و الآثار التاريخية لاعتبارها جزء لا يتجزأ من الثورة الوطنية[1].

المطلب الثاني: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومحتواه

الفرع الأول: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لا يمكن اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا بعد إتباع مجموعة من الإجراءات حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-177[2] المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.47.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق.

لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 و هي على النحو التالي:

1-إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية:

يتم إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني، حيث تتضمن هذه المداولة النقاط التالية:

- التوجيهات التي تحدد الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى تراب البلدية المقصود.
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.

2- تبليغ المداولة:

يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها التي تنشر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية[1].

2-**إصدار قرار إداري يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط :**

تختلف الجهة المخولة لها صلاحية إصدار هذا القرار باختلاف الملف الكامل المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التقنية التي تبين توسع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و ذلك حسب كل الحالات التالية:

- الوالي: إذا كان الإقليم المعني بإنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يمس ولاية واحدة.
- الوزير المكلف بالتعمير مع الزير بالجماعات المحلية (وزير الداخلية): بموجب قرار وزاري مشترك إذا كان إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يمس أقاليم عدة بلديات لولايات مختلفة.

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المراد إعداده يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إنجاز هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، و هذا ما أكده أيضا القانون المتعلق بالبلدية[2].

(1) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص.41.

(2) المرجع نفسه، المكان نفسه.

4- إبلاغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية:

كي يتسنى للمؤسسات و الهيئات العمومية الاطلاع على القرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من أجل المشاركة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإبلاغ كل من رؤساء الغرف التجارية، الغرفة الفلاحية، رؤساء المنظمات المهنية، رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، أكد قانون التعمير على ضرورة الاستشارة التوجيهية لكل الإدارات العمومية أو المصالح التابعة للدولة و المكلفة على مستوى الولاية بالتعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات و كل الهيئات و المصالح العمومية المكلفة على مستوى الولاية بتوزيع الطاقة، النقل، المياه . و لهؤلاء المرسل إليهم مهلة 15 يوما إبتداءا من تاريخ استلامهم الرسالة تعيين ممثليهم، و بعد انقضاء هذه المهلة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار إداري يبين فيه قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح و الجمعيات التي طلب استشارتها بشأن مشروع المخطط و ينشر هذا القرار لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية و يبلغ للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و للجمعيات و المصالح التابعة للدولة على المستوى المحلي و تمنح لها مهلة 60 يوما لإيداع ملاحظاتها و أراءها حول مشروع هذا المخطط و ذلك بطريقة صحيحة و مكتوبة و إذا لم تجب خلال هذه المهلة عدى رأيها بالموافقة(1).

5- قرار إجراء التحقيق العمومي:

يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير الى التحقيق العمومي و ذلك ابتداء من انقضاء مهلة 60 يوما، و يكون ذلك بموجب قرار إداري يتخذ من قبل رئيس المجاس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية لبيان ما يلي

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها إجراء الاستشارة.
- تعيين المفوض المحقق.
- تعيين تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائه علما أن التحقيق يخضع لمدة 45 يوما.

(1) المرجع نفسه، ص.42.

- تحديد كيفيات إجراء التحقيق العمومي.

ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية طوال مدة هذا التحقيق العمومي و تبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا.

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفتح سجلا خاصا مرقما من طرفه و موقعا من قبل المفوض المحقق يسجل فيه يوما بيوم الملاحظات و الاعتراضات المكتوبة المتعلقة بإعداد هذا المخطط، و بانقضاء مهلة 45 يوما يقفل محضر التحقيق بعد توقيعه من قبل المفوض المحقق، حيث يقوم هذا الأخير خلال مهلة 15 يوما الموالية بإعداد ملف كامل عن التحقيق و النتائج المتوصل إليها و يحوله مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية[1].

6- المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:

يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بملف كامل، سجل الاستقصاء و محضر قفل الاستقصاء و النتائج المتوصل إليها من قبل المفوض المحقق و ذلك بعد المصادقة عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا الذي بدوره يجمع آراء المجلس الشعبي الولائي خلال مهلة 15 يوما الموالية لاستلامه الملف[2]، و بعد هذه الآجال يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير للمصادقة النهائية و ذلك حسب الحالات التالية:

- بقرار من قبل الوالي.
- بقرار و زاري مشترك بين الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين.
- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين و بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير.

وبعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتم تبليغه إلى كل من:

- الوزير المكلف بالتعمير.
- الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

(1) المرجع نفسه، ص 42.

(2) المرجع نفسه، المكان نفسه.

- مختلف المصالح الوزارية المعنية.
- مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.
- الغرف التجارية.
- الغرف الفلاحية[1].

الفرع الثاني: محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير طبقا للنصوص القانونية التي تحدد إطاره القانوني على المكونات التالية:

1- تقرير توجيهي: تحدد فيه التوجيهات العامة للسياسة العمرانية و ذلك بعد تقديم شرح للوضع الحالي و آفاق التنمية العمرانية و الوعاء العقاري الذي سوف يطبق في نطاقه، حيث يضبط فيه ما يلي:

- تحليل الوضع القائم و الاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي و الديموغرافي و الاجتماعي و الثقافي للتراب المعني.
- قسم التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات في مجال التهيئة العمرانية و حماية الساحل و الحد من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية[2].

2- تنظيم تضبط فيه القواعد العامة المطبقة على كل منطقة حسب تقسيم الأراضي و ذلك إلى مناطق يتم تعميرها حسب الأولوية على النحو التالي:

القطاع المعمر: يشمل هذا القطاع على كل الأراضي التي تشغلها بنايات متجمعة و كذا المساحات الفاصلة بين هذه البنايات، كالمساحات الخضراء و الحدائق و الغابات الحضرية.

- القطاع المبرمج للتعمير: يشمل على الأراضي المبرمجة للتعمير على الأمدين القصير و المتوسط في آفاق عشر سنوات مع مراعاة جدول الأولويات[3].
- قطاعات التعمير المستقبلية: يشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة و الاستثناءات المتعلقة بالتعمير غير المتوقع خلال 20 سنة، و يتعلق الأمر بـ:
- تجديد، تعويض و توسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.

---

(1) المرجع نفسه، ص.44.

(2) المرجع نفسه، ص.40.

(3) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.48.

- البناءات و المنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية و إنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.
- البناءات التي تبررها مصلحة البلدية و المرخص بها قانونيا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد رأي الوالي.
- القطاعات الغير قابلة للتعمير: تشمل الأراضي الغير قابلة للتعمير مع إمكانية وجود حقوق البناء شريطة أن تكون محددة بدقة و بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لهذه المناطق .

3- تنظيم يحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و في هذا الصدد لابد ان يحدد هذا التنظيم ما يأتي:

- التخصيص الغالب للأراضي و طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل.
- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.
- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- المساحات الني تدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود العمرانية القائمة و مساحات المناطق المطلوب حمايتها.
- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى و المنشآت الأساسية و الخدمات و الأعمال و نوعها.
- المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو الانهيارات و الفيضانات.
- مساحة حماية المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات و المنشآت الأساسية، لاسيما منها المنشآت الكيماوية و البتروكيماوية و قنوات نقل المحروقات و الغاز و الخطوط الناقلة للطاقة.
- المناطق الزلزالية و تصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلزال.
- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية و المخططات الخاصة للتدخل[1].

4- وثائق بيانية:

المستندات البيانية أو المخططات و هي تجسيد تقني لما جاء في التنظيم، حيث تشمل بالخصوص على المخططات الآتية:

(1) المرجع نفسه، ص.49.

– مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حاليا و أهم الطرق و الشبكات المختلفة.
– مخطط تهيئة يبين حدود ما يأتي:
* القطاعات المعمرة، القابلة و المخصصة للتعمير في المستقبل و غير قابلة للتعمير.
* بعض أجزاء الأرض، الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية الثقافية البارزة.
* مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي
– مخطط الارتفاقات التي يحب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
– مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب و ماء التطهير وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية و منشآت المنفعة العمومية[1].
– مخطط يحدد مساحات المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية و المخططات الخاصة للتدخل و تحدد المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلزال و الدراسات الجيوتقنية أو الخاصة.

تحدد مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت القانونية و التنظيمية المعمول بها بتسجيل المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الأشكال لبتي أملت الموافقة على المخطط بالإضافة إلى هذه المكونات التي لابد أن يراعيها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

– مراجعة و تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير :

تتم مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أو تعديله بنفس الطريقة و الإجراءات التي تمت بها المصادقة عليه، إذ لا يمكن إجراء هذه المراجعة أو التعديل إلاّ لأسباب معينة و هي كالتالي:

– إذا كانت القطاعات المراد تعميرها في طريق الإشباع
– إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط لا يستجيب لأهداف مشاريع التهيئة أو البنية الحضرية لإقليم البلدية[2].

(1) المرجع نفسه، المكان نفسه.
(2) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص.44.

5- المناطق التي يتم التدخل عليه:

يقسم المخطط المنطقة التي يتعلق بها الى قطاعات محددة كما يلي :

- القطاعات المعمرة.
- القطاعات المبرمجة للتعمير.
- قطاعات التعمير المستقبلية.
- القطاعات الغير قابلة للتعمير[1].

وذلك حسب المادة 16 من القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01[2].

6- التقنين:

- يعطي التوجيهات الأساسية للأراضي.
- الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.
- مواقع التجهيزات الكبرى .
- معاملات شغل الأرض[3].

المبحث الثالث: مخطط شغل الاراضي

المطلب الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي (POS)

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي(POS)

يعرف مخطط شغل الأراضي كما تنص عليه المادة 31 من القانون 90-29[4] على أنه أداة من أدوات التعمير التي تحدد بالتفصيل أسس استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات والتنظيمات التي أقرها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. وهو يغطي جزء من تراب بلدية واحدة أو مجموعة من بلديات تجمعها مصالح اقتصادية.

---

(1) إيمان شعلان، المرجع السابق ص ص.49-51.

(2) المادة 16 من القانون 90-29، المرجع السابق.

(3) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص.40.

(4) المادة 31 من القانون 90-29، المرجع السابق.

الفرع الثاني: أهداف مخطط شغل الأراضي

تتمثل أهداف مخطط شغل الأراضي والتي حددها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم فيما يلي:

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضري وحقوق البناء واستعمال الأراضي، المظهر الخارجي للبنايات وانماطها وكذا استعمالاتها المسموح بها.
- تعيين الكمية القصوى والدنيا المسموح بها في البناء[1].
- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا الشبكات المختلفة ومميزات طرق المرور والمنافذ.
- تحديد الإرتفاقات، والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.
- تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء[2].

المطلب الثاني: إجراءات و مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي

الفرع الأول: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي

حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-178[3] المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في28-03-2012 إجراءات إعداد مخططات شغل الاراضي.

إن ظهور مخطط شغل الأراضي من أجل تنظيم و توجيه التوسع الحضري في إطار قانوني تعتمد عليه السلطات العمومية في تدخلاتها على المستوى العقاري، و بالتالي تكامل أجزائها بحسن تنظيمها و تعميره[4].

---

(1) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص.45.

(2) إيمان شعلان، المرجع السابق، ص.64.

(3) المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 18 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، الفصل الثالث.

(4) الهدي مقداد، "السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكني"، ط1،مطبعة النجاح الجريدة،دار البيضاء،2000،ص.123.

محتوى مخطط شغل الأراضي: يضم ملف مخطط شغل الأراضي لائحة التنظيم والوثائق البيانية.

لائحة التنظيم: وتشمل على:

– مذكرة تقديم ويتم فيها تقديم دراسة تحليلية مع تحديد أفق التنمية (الدراسة الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية) للمنطقة التي تم تغطيتها بالمخطط مع التقيد التام بأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وموافقة نتائج الدراسة مع برامج التنمية المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.

– القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة ناتجة عن الدراسة التحليلية مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد في القانون 90–29[1] كنوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض.

تبين لائحة التنظيم بالإضافة إلى ذلك أيضا نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحدد الطرق والشبكات المختلفة سواء التي تتحملها الدولة أو التي تتحملها الجماعات المحلية، أو التي تكون على عاتق الخواص وكذلك آجال إنجازها.

الوثائق البيانية: تتكون الوثائق البيانية مما يأتي:

– مخطط الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000)،

– مخطط طوبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000)،

– خريطة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) تحدد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بتقارير تقنية كما تحدد مساحات الحماية والإرتفاقات المختلفة.

– مخطط الوضع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يبرز الصورة الحالية لتركيبة النسيج الحضري من إطار مبني شبكة الطرق والشبكات المختلفة و الإرتفاقات الموجودة.

– مخطط التهيئة العامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدد ما يأتي:

* المناطق المتجانسة،

* موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية[2].

* المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

---

(1) قانون 90–29، المتعلق بالتهيئة و التعمير، المرجع السابق.

(2) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص.47.

- مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص قواعد البناء من معامل شغل الأرض، معامل الاستيلاء، وعلو البنايات.

و باستثناء مخطط الموقع، فإن جميع المخططات المذكورة تعد وجوبا بمقياس 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية[1].

3-3-6-مراجعة مخطط شغل الأراضي:

إذا أصبحت توجيهات مخطط شغل الأراضي لا تستجيب لمتطلبات المنطقة التي يغطيها، أمكن مراجعته حيت تتم بنفس الطريقة والإجراءات التي تمت بها المصادقة عليه، ولا يمكن إجراء هذه المراجعة إلاّ إذا توفرت الشروط التالية:

- إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري
- إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تستدعي تجديده.
- إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.
- إذا طلب ذلك وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه أغلبية ملاك البنايات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.
- إذا استدعت ذلك الحاجة إلى إنشاء مشروع ذو مصلحة وطنية لم ينص عليه المخطط[2].

الفرع الثاني: مراحل اعداد مخطط شغل الأراضي

ترتكز دراسة مخطط شغل الأراضي على ما يلي:

- معرفة مكونات الوسط الحضري من طبوغرافيا، إطار مبني، عوائق التعمير، مختلف الشبكات وحالتها الفزيائية.
- استخلاص آفاق تنمية مجال الدراسة.
- تحديد الاختيارات المناسبة للتهيئة.
- وضع قواعد التعمير التي تضبط قواعد شغل الأرضي وحقوق البناء.

وتتم هذه الدراسة في ثلاث مراحل هي:

---

(1) المرجع نفسه، ص 50.

(2) إيمان شعلان، المرجع السابق ص.71.

المرحلة الأولى:

تتضمن تحليل الوضع الراهن في جميع المجالات: السكن، الصحة، التعليم، الخدمات، كما تحدد جميع المشاريع المصادق عليها التي أنجزت أوتم اختيار أرضياتها ولم تنجز بعد، كما يتم فيها اقتراح مشروع أولي على شكل فرضيتين أو أكثر تختار واحدة الأكثر تماشيا مع نتائج الوضع الراهن لتفصل في المشروع النهائي.

المرحلة الثانية:

يتم ضبط في هذه المرحلة فرضية واحدة وتترجم في تقرير ومخططات بيانية مصحوبة بتقنين، وتمثل بذلك التهيئة التي ستعتمد مستقبلا.

المرحلة الثالثة:

بعد تبني المرحلتين بمحضر للجنة الولائية لدراسة مخطط شغل الأراضي والذي على أساسه يقوم المجلس الشعبي البلدي بإصدار مداولة المصادقة والأمر بفتح التحقيق العمومي، يعطى الأمر لمكتب الدراسات بمباشرة الملف التقني الخاص بكل الشبكات توافق عليه مديرية الري والاشغال العمومية كل في دائرة اختصاصه ليصبح بعدها ملف مخطط شغل الأراضي قابلا للتنفيذ ومرجعا مهما لكل أشغال التهيئة ووسيلة للتعمير والمراقبة غير قابلة للمعارضة[1].

---

(1) رفيقة سنوسي، المرجع السابق، ص ص.50-51.

خاتمـــة

خاتمة:

فـي نهايـة الدراسـة يمكـن القـول أن الدولـة الجزائريـة قـد أولـت فـي السـنوات الأخيـرة إهتمامـا كبيـرا للمجـال العمرانـي و الـدور الهـام الـذي تلعبـه الجماعـات المحليـة وذلـك بالإبتعـاد عـن التخطـيط العمرانـي المركـزي للدولـة مـن خـلال إصـدارها لمجموعـة مهمـة و متنوعـة مـن النصـوص التشـريعية و كـذا التنظيميـة ضـمن مـا يعـرف بالمخططـات العمرانيـة للتهيئـة و التعميـر، فهـي عبـارة عـن أدوات التـي ألـزم المشـرع كـل بلديـة بـأن تتـزود بهـا ضـمانا لتحقيـق سياسـة عمرانيـة رشـيدة، فهـذه المخططـات تمثـل صـورة للتنميـة الحضـرية بإعتبارهـا تنطلـق مـن الواقـع المعـاش بمـا يملـك مـن طاقـات و إمكانيـات لتضـع تصـور لمسـتقبل التعميـر علـى مسـاحة الإقلـيم الـذي تغطيـه البلديـة، فالمشـرع لمـا أجـاز للجماعـات المحليـة دورهـا فـي إعـداد المخططـات العمرانيـة يكـون بهـذا قـد طـرح أفاقـا جديـدة للتنميـة المحليـة بمـا يتوافـق و طموحـات المـواطنين فـي ظـل الحوكمـة المحليـة الرشـيدة، و قـد خلصـنا مـن خـلال هـذه الدراسـة إلـى مجموعـة مـن النتـائج و المقترحـات التالية:

ضـعف القـدرات الفنيـة و المهـارات التقنيـة فيمـا يتعلـق بـالموارد البشـرية و الهياكـل التقنيــة، هــذا الضــعف حــال دون تمكنهــا مــن إنجــاز دراســات مخططــات التهيئــة و التعمير.

الـبطء فـي الإجـراءات الإداريـة المرتبطـة بإعـداد و الموافقـة ثـم المصـادقة علـى المخططـات، فهـذه الإجـراءات تسـتغرق وقـت طويـل، هـذا دون إحتسـاب مـدة إنجـاز الدراسـات و التـي تنجـز فـي متوسـط سـنتين إلـى خمـس سـنوات، وبالتـالي تفقـد هـذه المخططـات كفـاءة الإسـتجابة للأهـداف و الخيـارات المقـررة، لأنهـا تجاوزتهـا الأحـداث بنشوء واقع ميداني جديد، يعيق تطبيق البرامج و العمليات على الأرض.

خاتمة

إن مخططات التهيئة و التعمير التي تكتسب الصبغة التقنية و غير الإجرائية و الموضوعة كأداة في يد البلدية لتسيير السياسة العمرانية، و بعث مشاريع تنموية و تطويرية تقف عاجزة و غير ملائمة حين يتعلق الأمر بالتدخل على النسيج العمراني بواسطة مشاريع حضرية، فالقانون بكل ما يحمل من قوة لا يغير الواقع بقدر ما يغيره الفعل و التدخل المباشر.

إن الخصوصيات الجغرافية و الإقتصادية و المؤسساتية لا تسمح بتوحيد القوانين و تعميمها، إذ أنه لا يمكن تطبيق نفس الإحكام على عدة مدن.

تشابك أدوات التهيئة و التعمير و أدوات تهيئة المجالس، تستند إلى منظومة التخطيط المجالي و الحضري على قاعدة واسعة في الأدوات التخطيطية التي تتصدى لمهام و أهداف غير متشابهة، تبدأ بمخططات شغل الأراضي و المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير، وهي الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن، تعلوها مستويات فوقية، تتشكل على المستوى الولائي من خطط تهيئة الولاية، وعلى المستوى الجهوي، التصميم الجهوي للتهيئة العمرانية، وفي قمة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، و تشكل هذه الأدوات الفوقية القاعدة المرجعية الأساسية التي تستوحى منها أدوات التهيئة و التعمير معظم توجهاتها و مبادئها و أهدافها، حيث ينص التشريع على إلزامية الإستئناس بهذه الأدوات الإستراتيجية لتتكفل مخططات التهيئة و التعمير و شغل الاراضي ببرامج الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المصالح العمومية، و حيث تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية تعميمها على المخططات، فالواقع يؤكد عكس ذلك، لأن مخططات التهيئة و التعمير و مخططات شغل الأراضي تدرس و يصادق عليها في غياب كامل لهذه الأدوات المرجعية لاسيما المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، فعملية مرجعة هذه المخططات بدأت ما بين 2005 و2007، في حين أن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لم يتم إلا في

سنة 2010، كما أن معظم المخططات الأخرى متمثلة في مخططات تهيئة فضاءات الحواضر الكبرى و كذا مخططات تهيئة الإقليم الولائي ما تزال معظمها قيد الدراسة و الإنجاز.

مع ذلك و بناء على الإشكالية التي تم طرحها، يمكن القول بأن ترشيد السياسة العمرانية من طرف الجماعات المحلية يبقى التوجه السليم لإنجاح أي سياسة عمرانية محلية، و قد خلصنا عموما من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من التوصيات و المقترحات تصب في تكريس دور الجماعات المحلية في ترشيد السياسة العمرانية نذكرها فيما يلي:

يسعى التخطيط العمراني المحلي إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في التحكم في النمو العمراني و حل المشكلات العمرانية، و التي يسعى المخططون إلى توسيعها في المستقبل لتستطيع أن تستوعب النمو السكاني، و بالتالي تلبي حاجات المجتمع المحلي و بإمكانه أن يستحدث مدن جديد وفق أسس علية حديثة.

فقد أصبح التخطيط يخضع إلى مجموعة من الأسس و المبادئ و صار علما قائما بذاته، إذ أصبح يساهم في إعداد الخطط العمرانية المحلية و ظهرت على إثره العديد من التخصصات العلمية و الكثير من الأفكار التخطيطية فحصل تطور على مستوى الممارسات و التشريعات و أصبحت تشرف عليها أجهزة إدارية و مؤسسات.

فترشيد السياسة العمرانية المحلية هي عملية دراسة جميع أنواع الموارد و الإمكانيات المتوفرة بالبلدية لتحديد كيفية إستخدامها و إستغلالها بطرق علمية في إطار منظم و رشيد خال من التبذير في العقارات و التشوهات في المناظر الجمالية.

و من خلال ترشيد السياسة العمرانية من طرف الجماعات المحلية، فهي بذلك تنشد عموما إلى تحقيق الراحة الجمالية لقاطني الحي و المدينة ككل، غير أن الأزمة

السكنية الخانقة التي تعيشها، شغلتها عن تطبيق لبعض الضوابط الأساسية في إنجاز مختلف المشاريع السكنية.

ضرورة وضع الأسس و الضوابط المتينة من خلال مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير الذي تتم فيه ممارسة الحكم الراشد على مستوى الجماعات المحلية، إعتمادا على منهجية متسلسلة، مترابطة بتشخيص الوضع الراهن و من تم تحديد الأهداف مع التركيز على وضع فرضيات تنظيمية بغية إختيار التنظيم الأكثر ملائمة.

التوسع في المدن و القرى النائية بالإستفادة من الأراضي المتاحة لمخططات التهيئة و التعمير و التي أثبت عدم صلاحيتها للزراعة و بالتالي إستغلالها في البناء.

من الأهداف الأخرى لترشيد السياسة العمرانية المحلية تحسين الحياة الريفية و بالتالي القضاء على الهجرة من الريف إلى المدينة.

لا نستطيع أن نضع سياسة عمرانية رشيدة دون أن نهتم بتكوين المهندسين في مجال البيئة لأنهم يعتبرون أداة فاعلة في تصميم المشاريع العمرانية المحلية لمى تتميز به من توظيف التقنيات الحديثة و الإشراف على تسييرها و تنفيذها.

ضرورة الإعتماد على الطاقات المحلية في مجال التخطيط العمراني و التخلي عن الإستيراد المتواصل لنماذج جاهزة لا تنطبق مع المجتمع المحلي و خصوصياته.

إعداد أدوات و مخططات التهيئة و التعمير لطرح مشاريع عمرانية شاملة و واضحة المعالم، و بالتالي يجب أن تقترح أدوات أخرى مساعدة لمخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي بغية التعامل مع مناطق التعمير العفوي كالمناطق الخاصة و التي ينبغي التكفل بها بعد قبولها كأجزاء من النسيج العمراني للمدينة أو البلدية.

ضرورة إشراك المواطن المحلي و الأخذ بآرائه في مختلف العمليات العمرانية و عند إعداد مخططات التهيئة و التعمير، لأنه يعتبر العنصر المعني بالدرجة الأولى،

و مشاركته تجعله يحس فعلا بالإنتماء لبلديته هذا من جهة، و تحقيق مبدأ من مبادئ الحوكمة المحلية الرشيدة من جهة أخرى.

ضرورة تزويد و دعم الجماعات المحلية و بالخصوص البلديات ماديا و بشريا لأن مسؤولياتها كبيرة في مجال التهيئة و التعمير و لمكافحة التشوه العمراني و البناءات الفوضوية.

على المشرع أيضا أن ينتج أدوات تعمير و تسيير أخرى تكون متنوعة، من شأنها أن تزيد رشادة دور الجماعات المحلية في السياسة العمرانية فمنها ما هو توجيهي و منها ما هو إجرائي و عملياتي و منها ما هو تحضيري حتى تكون للسلطات المحلية الأدوات المناسبة لكل نوع و مستوى من المشاكل.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

القوانين:

- قانون رقم **82-02** مؤرخ في 06 فيفري 1982، متعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي.

- قانون رقم **83-03** مؤرخ 05 فيفري 1983، متعلق بحماية البيئة.

- قانون رقم **87-03** مؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية.

- قانون رقم **90-08** مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل و المتمم، ج.ر، عدد 15.

- قانون رقم **90-09** مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل و المتمم، ج.ر، عدد 15.

- قانون **90-29** مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر العدد 52، سنة 1990.

- قانون رقم **90-25** مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49.

- قانون رقم **98-04** مؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44.

- قانون رقم **04-05** مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل و يتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر 51.

- قانون **04-20**، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84.

- قانون **08-15**، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات و إتمام إنجازها، ج.ر عدد 44.

- القانون رقم **11-10**، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 04 الصادرة بتاريخ 03 يونيو 2011.

- القانون رقم **12-07**، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

- القانون العضوي **16-10**، المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات.

المراسيم:

- الأمر **62-20** المؤرخ في 02 أوت 1962 المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة، ج.ر عدد 12 المؤرخ في 07 ديسمبر 1962.

- الأمر رقم **62-157**، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بتمديد سريان القوانين الفرنسية في الجزائر ما عدا تلك التي تمس السيادة الوطنية.

- الأمر رقم **74-26** مؤرخ في 1974/02/20 يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات.

- الأمر **75-67**، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء و رخصة التجزئة، ج.ر عدد 83 المؤرخ في 17 أكتوبر 1975.

- الأمر رقم **85-01** المؤرخ في 13 أوت 1985، يتعلق بتحديد قواعد شغل الأراضـي قصد المحافظة عليها و حمايتها.

- المرسـوم التنفيـذي رقـم **91-177**، المـؤرخ فـي 28 مـاي 1991، يجـدد إجـراءات إعـداد المخطـط التوجيهي للتهيئـة و التعمير و المصـادقة عليهـا و محتوى الوثـائق المتعلقـة بـه، ج.ر عدد 26 سنة 1991.

- مـن المرسـوم التنفيـذي رقـم **91-178** المـؤرخ فـي 18 مـاي 1991، الـذي يحـدد إجـراءات إعـداد مخططـات شـغل الأراضـي و المصـادقة عليهـا و محتـوى الوثـائق المتعلقـة بهـا، الفصـل الثالث.

- المرسوم التشريعي رقم **94-07** المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بالإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري.

الكتب:

- إبراهيم فريد عاكوم، **إدارة الحكم و العولمة: وجهة نظر اقتصادية** (الإمارات العربية المتحدة: مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية للنشر، الطبعة الأولى، 2006).

- أرنست أر الكسندر، ترجمة فيصل عبد العزيز المبارك، **المدخل إلـى التخطيط**،(الرياض: نشر جامعة الملك سعود، 2010).

- البشـير التجـاني، **التحضـر و الهيئـة العمرانيـة فـي الجزائـر**(الجزائـر: ديـوان المطبوعـات الجامعية،2009).

قائمة المراجــع

- جمال زيدان، **إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع** (الجزائر: دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة 2014).

- حسن مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1982).

- حسين عبد الحميد، **التخطيط الحضري** (الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2005).

- صبري فارس، **التخطيط الحضري** (الأردن: دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2009).

- عادل عبد الغني محبوب، **الإقتصاد الحضري** (عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع،2008).

- عامر مصباح، **علم الاجتماع الرواد و النظريات**، (الجزائر: شركة دار الأمة للطباعة والنشر و التوزيع، 2005).

- عبد الله بن محمد المعيوف، **التخطيط العمراني** (،المملكة العربية السعودية: جامعة الملك سعود،2011).

- عزام يسري عبد القادر و أحمد مسعد الطيبي، **تأثير التشريعات البنائية على التنمية الحضرية المستدامة** (الإسكندرية: مناقشة التشريعات في مصر، 1999).

- عمار عوابدي، **دروس في القانون الإداري** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة ، 1990).

- فائق جمعة المنديل، **سياسات التخطيط العمراني** (عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع، 2008).

- فاروق عباس حيدر، **تخطيط المدن و القرى** (الإسكندرية: توزيع منشآت المعارف،1994).

- مؤمن محمد ديب نصر، **التخطيط العمراني من منظور جغرافي**(غزة:2013).

- ماجد حسني صبيح ، **مدخل إلى التخطيط و التنمية الإجتماعية** (القاهرة: الشركة العربية المتحدة للتسويق، 2014).

- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع).

- محمد حاسم شعبان، **التخطيط الإقليمي** (عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع، 2007).

- مدحت محمد أبو النصر، **مقومات التخطيط الاستراتيجي** (القاهرة: المجموعة العربية للتدريب، 2009).

- مصلح ممدوح الصرايرة، **القانون الإداري** (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط2، 2014).

- هاشم عبود المسوي، **التخطيط و التصميم الحضري** (مصر: دار مكتبة الحاد للنشر و التوزيع،2006).

- الهدي مقداد، **السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكني،** (دار البيضاء: مطبعة النجاح الجريدة، ، ط1، 2000).

الرسائل الجامعية:

- أمال لبعل، "**آلية التسيير الحضري التنمية المحلية**"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة بسكرة، 2004).

- إيمان شعلان، "**دور الجماعات المحلية في التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري**"، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة سعيدة، 2016-2017.

- جديدي عتيقة، "**إدارة الجماعات المحلية في الجزائر**"، مذكرة ماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013.

- رفيقة سنوسي، "**أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق دراسة حالة مدينة باتنة**"، رسالة ماجستير هندسة معمارية ، جامعة باتنة، 2010-2011.

- رياض تومي، "**أدوات التهيئة والتعمير واشكالية التنمية الحضرية، مدينة الحروش نموذجا**"، رسالة ماجستير علم الاجتماع الحضري، جامعة قسنطينة، 2005-2006.

- شهيناز ورشاني، "**الحكم الراشد و متطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر**"، مذكرة ماستر، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة،2014-2015.

- شويخ بن عثمان، "**دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية**"، رسالة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.

- عبد العزيز عقاقبة، "**تسيير السياسة العمرانية في الجزائر مدينة باتنة نموذج**"، رسالة ماجستير، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، قسم علوم سياسية، جامعة باتنة، 2009-2010.

- عشاب لطيفة، "**النظام القانوني للبلدية في الجزائر**"، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2012-2013.

- مارة توفيق، "**النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية12-07**"، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، جامعة ورقلة،2012-2013.

- مزوري كاهنة، "**مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر**"، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة، 2011-2012.

- نسيمة خلفاوي، "**السياسة العمرانية للجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة سيدي أحمد**"، مذكرة ماستر، تخصص تسيير و إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسة قسم العلوم السياسة، جامعة سعيدة 2016-2017.

- نصر الدين لبال، "**دور الحوكمة المحلية في إرساء المدن المستدامة**"، رسالة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2011-2012.

- وليد خلاف، "**دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي**"، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص الديمقراطية و الرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة.

المجلات و الملتقيات العلمية:

- اسماعيل صعصاع البديري ، "**فكرة التخصصية في المرافق العامة**"، مجلة جامعة بابل، العراق، 2007).

- بودريوة عبد الكريم، "**الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية**"، مخبر الحقوق و الحريات في الأنظمة المقارنة: مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي، بسكرة ،18فيفري 2013).

- بومدين طاشمة، "**الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**"، مجلة التواصل، عدد 26، جامعة عنابة، جوان 2010).

- سمية عولمي، "**تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر**"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4،عنابة، 2013.

- طاشمة بومدين، "**الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**"، مجلة التواصل، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، عدد 26، جوان 2010.

-عبد الرزاق حبار، "**الالتزام بمتطلبات لجنة بازل كمدخل لإرساء الحوكمة في القطاع المصرفي العربي: حالة دول شمال افريقيا**"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة شلف-الجزائر، العدد السابع.

قائمة المراجــع

- فريق بحث الإدارة العامـة، "**ملتقـى الحكـم الراشـد فـي الإدارة العموميـة**"، المدرسـة الوطنيـة للإدارة، 2006، الجزائر.

- فوزي بودقة، "**وجـه مدينـة الجزائـر وجوانـب مـن مسـارها العمرانـي**"، مجلة إنسانيات، العدد 44-45 ، السنة 2009.

- محمد جاسم العـاني، "**دور المخططـات العامـة لمدينــة بنغـازي فــي اسـتيعاب المـوروث العمراني**"، مجلة الباحث، عدد مزدوج (5-6) السنة السادسة، كلية الآداب جامعة قاريونس، بلا تاريخ.

فهرس المحتويات

فهـــرس المحتويات

مقدمــة	أ – د
الفصل الأول الإطار النظري و المفاهيمي	1
المبحث الأول: الإطار النظري للحكم الراشد(الحوكمة المحلية الرشيدة)	2
المطلب الأول: التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد(الحوكمة المحلية الرشيدة)	2
الفرع الاول: نشأة الحكم الراشد	4-2
الفرع الثاني :مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية(الحوكمة المحلية الرشيدة)	7-4
الفرع الثالث: دوافع ظهور الحكم الراشد	11-7
المطلب الثاني: متطلبات ووسائل تجسيد الحوكمة المحلية الرشيدة و انعكاساتها	11
الفرع الأول :متطلبات تحقيق الحكم الراشد المحلي	15-11
الفرع الثاني :وسائل وآليات تجسيد الحكم الراشد المحلي	19-15
الفرع الثالث: انعكاسات الحوكمة المحلية الرشيدة	21-20
المبحث الثاني: التنظيم الإداري للبلدية	22
المطلب الأول: مفهوم البلدية	22
الفرع الأول: تعريف البلدية	23
الفرع الثاني: خصائص البلدية	24-23
المطلب الثاني: هيئات البلدية	24
الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي	29-24
الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي	33-29
المبحث الثالث: التنظيم الإداري للولاية	33
المطلب الأول: مفهوم الولاية	33
الفرع الأول: تعريف الولاية	33
الفرع الثاني: خصائص الولاية	35-34
المطلب الثاني: هيئات الولاية	35
الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي	37-35
الفرع الثاني: الوالي	41-37
الفصل الثاني علاقة السياسة العمرانية بالجماعات المحلية	43-42
المبحث الأول :أثر السياسة العمرانية على التنمية المحلية	44
المطلب الأول :مفهوم التخطيط والتخطيط العمراني :تخطيط المدن و القرى	44

الفرع الأول :مفهوم التخطيط	45-44
الفرع الثاني :مفهوم التخطيط العمراني	48-45
الفرع الثالث: مستويات التخطيط العمراني	57-49
الفرع الرابع: سمات التخطيط العمراني	62-57
المطلب الثاني: التخطيط التشاركي	62
الفرع الأول: تعريف التخطيط التشاركي	63
الفرع الثاني: تفعيل التخطيط التشاركي	66-63
المبحث الثاني :التخطيط للتنمية و التنمية العمرانية المحلية	66
المطلب الأول: علاقة التخطيط العمراني بالتنمية المحلية	66
الفرع الأول: التخطيط للتنمية المحلية	68-66
الفرع الثاني: التخطيط للتنمية العمرانية المحلية	69-68
المطلب الثاني :علاقة التخطيط بالتنمية	70-69
الفرع الأول: توجهات لتنمية الموارد الطبيعية والبيئية	70
الفرع الثاني: توجهات التنمية السكانية	70
المطلب الثالث: دور التخطيط في حماية البيئة	71-70
الفرع الأول: دور التخطيط التنموي في حماية البيئة	71
الفرع الثاني: دور التخطيط العمراني في حماية البيئة	72-71
الفصل الثالث دور أدوات (المخططات) التهيئة و التعمير في ترشيد السياسة العمرانية المحلية	74
المبحث الأول: تطوّر السياسة العمرانية في الجزائر	75
المطلب الأول: مراحل تطور السياسة العمرانية في الجزائر	75
الفرع الأول: ما قبل الإستقلال	78-75
الفرع الثاني: مرحلة مابعد الإستقلال	82-79
الفرع الثالث: المنظومة القانونية للتعمير في الجزائر	85-82
المطلب الثاني: أدوات التهيئة والتعمير في ظل القانون 90-29 المعدل والمتمم	85
الفرع الأول: تعريف أدوات التهيئة والتعمير	85
الفرع الثاني: أهدافها ومبادئها	87-86
المبحث الثاني: المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية (PDAU)	87
المطلب الأول: الإطار القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	88
الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير	88

الفرع الثاني: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	89
المطلب الثاني: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومحتواه	89
الفرع الأول: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	93-89
الفرع الثاني: محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	96-93
المبحث الثالث: مخطط شغل الاراضي	96
المطلب الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي	96
الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي	96
الفرع الثاني: أهداف مخطط شغل الأراضي	97
المطلب الثاني: إجراءات و مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي	97
الفرع الأول: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي	99-97
الفرع الثاني: مراحل اعداد مخطط شغل الأراضي	100-99
خاتمـة	101
قائمة المراجع	107
الفهرس المحتويات	117



ملخص المذكرة

منذ بداية سنة 2001 ظهر هناك توجه جديد طبع السياسة العمرانية في الجزائر خصوصا في ظل استتباب الأمن، توفر إمكانيات مالية معتبرة، و وجود إرادة سياسية لدى صانع القرار لإطلاق برامج تنموية كبرى بهدف إنعاش الاقتصاد الوطني وتجاوز تبعات الأزمة المتعددة الجوانب التي عرفتها البلاد. التوجه الجديد للسياسة العمرانية تميز باعتماد مقاربات حديثة قائمة على إشراك الجماعات المحلية في تخطيط وتسيير المدن والحواضر، مراعات الجوانب البيئية في توجيه وتخطيط التوسع العمراني، والتركيز على مقاربات التنمية المستدامة والحكم الراشد في مجال التخطيط والتسيير العمراني، إذ أصبح دور الجماعات المحلية مهما في هذا المجال بتوفير الأدوات و الوسائل اللازمة و الضرورية من أجل إنجاز هذه المهمة و المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي.

الكلمات المفتاحية:1/ الجماعات المحلية 2/ الحوكمة المحلية الرشيدة
3/ مخططات التهيئة و التعمير4/ التخطيط العمراني
5/ السياسة العمرانية